

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ
И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2019



Министерство
экономического развития
Российской Федерации



Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»



Российский союз
промышленников
и предпринимателей

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

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ДОКЛАД
2019**

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

Москва, 2020

УДК 351/354
ББК 66.3 (2Рос)
К65

Авторский коллектив:

Плаксин С.М. (рук. авт. колл.), Абузярова И. А., Кашанин А.В., Кнутов А.В.,
Полесский Е.А., Сакаев А.Ш., Семенов С.В., Синятуллина Л.Х., Синятуллин Р.Х.,
Чаплинский А.В., Шабала Ю.И.

К65

Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 [Текст] / С. М. Плаксин (рук. авт. колл.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2020. — 138 с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-2171-7.

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)

ISBN 978-5-7598-2171-7

© Российский союз промышленников
и предпринимателей, 2020

© Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
---------------	---

РАЗДЕЛ I.

10 ЛЕТ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ № 294-ФЗ: ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
---	-----------

1. Эволюция видов контроля	11
2. Эволюция форм контроля.....	14
3. Динамика количества проверок.....	21
4. Самые проверяемые компании.....	24
5. Самые активные контролеры.....	29
6. Самые проверяющие регионы («тепловая карта» проверок)	34
7. Результативность проверок	40
8. Реактивный контроль (виды и основания проверок).....	42
9. Ресурсное обеспечение контроля	49
10. Осуществление контроля в иных (помимо проверок) формах	54
11. Регулирование и предмет государственного контроля.....	58
12. Риск-ориентированный подход.....	63
13. Административная ответственность бизнеса: регулирование.....	70
14. Административная ответственность бизнеса: штрафы	73
15. Административная ответственность бизнеса: успешность судебного оспаривания.....	77

РАЗДЕЛ II.

НОВОЕ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ: ПРОЕКТЫ БАЗОВЫХ ЗАКОНОВ И ТЕКУЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ	80
---	-----------

1. Анализ законопроекта «О государственном контроле...».....	81
2. Анализ законопроекта «Об обязательных требованиях...».....	91
3. Новое в регулировании контрольно-надзорной деятельности в 2019 г.....	98

РАЗДЕЛ III.

10 АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ ДЛЯ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»	106
--	------------

1. Избыточные медицинские осмотры офисных работников.....	107
2. Специальная оценка условий труда для «неопасных» рабочих мест.....	110
3. Избыточное гигиеническое нормирование условий труда.....	113
4. Налогообложение и кадастровая стоимость.....	115
5. Налог на имущество в отношении оборудования.....	118
6. Экологическая экспертиза	120
7. Нормативы допустимых сбросов.....	126
8. Обращение с отходами.....	129
9. Аттестация в области промышленной безопасности	131
10. Обоснование сроков годности пищевых продуктов.....	134



А.Н. ШОХИН, Президент РСПП

В 2019 г. начался новый этап реформы контрольно-надзорной деятельности, Правительством РФ запущен механизм «регуляторной гильотины», в рамках которого предполагается масштабный пересмотр обязательных требований. Бизнес заинтересован в снижении издержек, возникающих из-за некачественного регулирования, поэтому он активно участвует в проводимой работе в рамках рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины» в различных сферах деятельности. Согласно «дорожной карте», утвержденной Председателем Правительства РФ, до 2021 г. должны быть приняты новые нормативные правовые акты, содержащие современные обязательные требования.

Подготовленный доклад содержит ряд оценок и конструктивных предложений предпринимателей по наиболее значимым направлениям развития контрольно-надзорной деятельности. РСПП рассматривает доклад как важное дополнение текущей работы. Если в ходе рабочего взаимодействия мы обсуждаем, в основном, частные вопросы или конкретные документы, то доклад — это возможность донести стратегическую позицию, дать общую оценку проходящих изменений.

В докладе анализируются системообразующие законопроекты «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенные Правительством РФ в Государственную Думу ФС РФ в конце прошлого года. Принятие указанных законопроектов может принципиально поменять регулирование экономических отношений.

В 2019 г. по поручению Правительства РФ Минюстом России начата работа по подготовке новой редакции Кодекса Российской Федерации об административной ответственности. Представленный в докладе анализ практики применения законодательства об административной ответственности различными федеральными органами исполнительной власти показывает необходимость масштабного изменения соответствующего законодательства. Опубликованные Минюстом России в январе 2020 г. проекты нового Кодекса об административной ответственности и Процессуального кодекса об административной ответственности пока далеки от совершенства и требуют существенной доработки. Рассчитываем, что доклад поможет подготовить более сбалансированные тексты указанных проектов кодексов.



А.Б. УСМАНОВ,

член Бюро Правления РСПП

Реформа контрольно-надзорной деятельности не является рядовым или узким, отраслевым преобразованием. Это важное звено в давней и последовательной совместной работе РСПП и Правительства Российской Федерации по улучшению делового климата в нашей стране.

Одним из основополагающих элементов реформы выступает инвентаризация и обновление обязательных требований, предъявляемых при проверках бизнеса. Как известно, мы всесторонне поддерживаем идею внедрения механизма «регуляторной гильотины». По результатам опроса комитетов и членов РСПП мы отобрали 10 наиболее значимых и показательных проблем регулирования, подлежащих разрешению в рамках его реализации.

Другим ключевым направлением реформы является внедрение цифровых технологий в повседневную деятельность органов контроля. Такие решения дают возможность не только повысить эффективность их работы, но и сократить затраты бизнеса на взаимодействие с инспекторами. Уверен, что опыт применения цифровых инструментов контроля, представленный в докладе, будет востребован и в рамках других проектов развития Цифровой экономики.

Отдельно хотелось бы отметить важность открытого характера принятия решений в рамках реформы. За счет вовлечения в дискуссию представителей крупного, а также малого и среднего бизнеса были учтены интересы всего делового сообщества России.

Мы благодарим экспертное сообщество и руководство страны за внимание к проблематике контрольно-надзорной деятельности.

Успех преобразований достигается во многом благодаря такой совместной работе.



А.В. ВАРИЧЕВ, председатель Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности

Вы держите в руках доклад, который подводит итог развития системы государственного контроля и надзора в России за последние 10 лет, дает оценку базовым законопроектам и текущим изменениям в нормативно-правовом регулировании.

За период действия закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» стало очевидно, что базовая конструкция документа выдержала проверку временем, а сама система государственного контроля существенно эволюционировала. Увеличилось количество видов контроля, появилось 9 новых форм контроля, дополняющих классические проверки, при этом количество проверок сократилось почти в два раза. Началось активное внедрение цифровых технологий, в частности, появился единый реестр проверок, доступный в глобальной сети.

Наравне с позитивными тенденциями отчетливо проявились и проблемы: доля внеплановых проверок увеличилась за прошедшее десятилетие с 1/2 до 3/4. Остается высокой (почти 3/4) доля наиболее затратных для предпринимателей выездных проверок. Несмотря на пристальное внимание к данной тематике со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, не произошло полноценного введения риск-ориентированного подхода, не составлены перечни обязательных требований для предпринимателей, не закреплен законодательно исчерпывающий перечень видов государственного контроля.

На сегодняшний день очевидно, что изменившиеся обстоятельства и возможности, внедряемые современные технологии требуют дальнейшей систематизации и актуализации действующего в этой области законодательства. В докладе отражены риски для бизнеса, которые могут возникнуть без корректировки двух новых базовых законопроектов в сфере контрольно-надзорной деятельности перед их принятием в окончательной редакции.

Уже сейчас мы видим заинтересованность и, главное, открытость органов исполнительной власти, контрольных ведомств, экспертов к новым предложениям. К изменениям, которые диктует нам время, готовы и государство и бизнес. Площадка Комитета РСПП по контрольно-надзорной деятельности всегда открыта для диалога.



Я.И. КУЗЬМИНОВ, ректор НИУ «Высшая школа экономики»

Сфера контрольно-надзорной деятельности традиционно является одним из наиболее чувствительных направлений в госуправлении как для предпринимательского сообщества, так и для общества в целом. На экспертных площадках и в СМИ не смолкает обсуждение связанных с осуществлением контроля проблем предпринимателей.

При подготовке данного доклада мы оценили актуальное состояние системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации, и нам удалось получить ряд нетривиальных данных. Одни из них позволяют сделать фундаментальные выводы, другие просто интересны со статистической точки зрения.

Система государственного контроля и надзора в нашей стране весьма разветвленная и разнообразная. Нам удалось обнаружить 241 вид контроля, 10 форм контроля, 48 федеральных контрольных органов и 127 тыс. инспекторов, объединенными усилиями которых проведены 1,6 млн проверок в год.

Анализ Единого реестра проверок показывает, что для системы контроля и надзора, как и для многих других сфер отношений в Российской Федерации, характерна «сверхконцентрация». Так, из 241 вида госконтроля больше 5 тыс. проверок проводятся всего по 20 видам. При этом, по нашим оценкам, четверть видов госконтроля вообще не осуществляется. 25% проверок приходится всего на шесть субъектов Российской Федерации, а 75% всех федеральных проверок осуществляются всего четырьмя федеральными ведомствами из 48.

Проверками в России охватывается ежегодно менее 10% хозяйствующих субъектов, то есть одна компания подвергается проверкам реже, чем раз в 10 лет. А у 85% компаний, проверенных в 2019 году, проводилось от одной до трех проверок в год. При условии, что средняя продолжительность проверки составляет в среднем неделю, бремя контроля для большинства предприятий не является столь неподъемным, как это воспринимается в общественном сознании.

Таким образом, при проведении реформы контрольно-надзорной деятельности необходимо синхронизировать движение по двум направлениям: занимаясь, с одной стороны, реализацией системных мер, в первую очередь разработкой новых базовых законов, и модернизацией в ручном режиме точек наибольшей концентрации контрольной деятельности.

В целом анализ Единого реестра проверок позволил выявить самые проверяемые компании, самые проверяющие регионы, самого трудолюбивого регионального и федерального инспектора. Об этом и многих других интересных фактах о государственном контроле написано в данном докладе.



А.И. ХЕРСОНЦЕВ,

статс-секретарь — заместитель
Министра экономического
развития Российской
Федерации

Реформа контрольно-надзорной деятельности остается в числе важнейших мер по улучшению инвестиционного климата России.

Вступивший в силу в середине 2009 г. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» был серьезным и прогрессивным шагом для развития правового регулирования в сфере контроля. За прошедшее десятилетие, несмотря на многочисленные изменения, концепция Федерального закона сильно устарела.

Идеология будущей модели контрольно-надзорной деятельности закреплена в проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», он внесен в Государственную Думу. Цели законопроекта — обеспечить соблюдение обязательных требований бизнесом, оптимизировать издержки бизнеса и государства при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

Положения нового законопроекта о контроле направлены на создание новой, отвечающей современным требованиям системы регулирования процедур контрольно-надзорной деятельности. Важнейшим результатом внедрения новой системы станет изменение отношений между контролером и контролируемым лицом, выстраивание партнерских отношений для защиты охраняемых ценностей в обществе.

На стадии подготовки к первому чтению законопроект о контроле вызвал серьезные дискуссии в комитетах Государственной Думы. Таких дискуссий будет еще много. Но поэтапное внедрение новейших подходов контрольно-надзорной деятельности необходимо.

В 2019 г. стартовала большая реформа, которая должна изменить состояние регулирования в Российской Федерации — «регуляторная гильотина». В прошедшем году был разработан и представлен в Государственную Думу законопроект «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», закрепляющий долгосрочные принципы и основы установления обязательных требований, оценки их применения, запущена работа по отмене нормативных актов и подготовке новых структур регулирования.

2020 г. должен стать годом трансформации системы обязательных требований. После принятия решений об отмене подзаконных нормативных правовых актов ключевой задачей будет формирование современных актуальных требований. Ее успешное решение напрямую зависит от глубокой вовлеченности предпринимательского и экспертного сообщества, его активной позиции. Созданная инфраструктура реформы в виде рабочих групп и комиссий позволяет обеспечить необходимый баланс интересов.

ВВЕДЕНИЕ

Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей представляет ежегодный доклад о развитии системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации за 2019 г.

В 2019 г. «отпраздновал юбилей» основной законодательный акт в сфере государственного контроля нашей страны. 10 лет назад, в середине 2009 г., вступил в силу Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — № 294-ФЗ). Несмотря на напряженно ведущуюся уже несколько лет работу по разработке и принятию нового базового законодательства в данной сфере, закон № 294-ФЗ до настоящего момента остается системообразующим актом в системе государственного контроля.

Однако сама система претерпела значительные изменения: ежегодно появлялось 4-5 новых видов государственного контроля, входили в практику новые формы контроля, менялась ситуация в части применяемых инструментов контроля и в сфере оспаривания административных решений. В первом разделе доклада мы собрали наиболее интересные данные о том, как эволюционировала система государственного контроля и надзора в Российской Федерации за прошедшие 10 лет. Мы выбрали самые интересные количественно-измеримые показатели из Единого реестра проверок, форм статистической отчетности, анализа судебной статистики и нормативно-правовой базы.

Эволюция и усложнение системы государственного контроля требует нового законодательного регулирования в данной сфере. В 2019 г. Правительством Российской Федерации в Государственную Думу были внесены два акта, призванные заменить закон № 294-ФЗ: закон о государственном контроле (взамен предыдущего вари-

анта закона, внесенного Правительством в 2017 г.) и новый закон об обязательных требованиях.

Во втором разделе мы проводим подробный анализ данных законопроектов: оцениваем, насколько каждый из них достигает целей реформы с точки зрения предпринимательского сообщества. К сожалению, на наш взгляд, несмотря на ряд позитивных новаций, оба проекта не в полной мере достигают этих целей.

Проект закона о государственном контроле сильно перегружен процедурными вопросами в ущерб содержательному регулированию инструментов государственного контроля (например, риск-ориентированному подходу там уделено неоправданно мало внимания). Но предложенные конструкции процедур таковы, что степень защищенности бизнеса снижается. Проект закона об обязательных требованиях решает проблему неконтролируемого возникновения обязательных требований лишь частично. Однако, во многом, это объективная проблема, хорошо известная всем правоведом как «проблема закона о законах».

Третий раздел доклада посвящен актуальным административным барьерам в сфере регулирования контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. По результатам опроса комитетов и членов РСПП мы отобрали 10 наиболее значимых и показательных проблем регулирования, подлежащих разрешению в рамках реализации проекта «регуляторной гильотины».

В исследовании в соответствии с обращениями бизнеса были включены вопросы из самых различных сфер регулирования: налогообложение, экология, трудовые отношения, пищевая промышленность, промышленная безопасность и другие.

01

10 ЛЕТ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ №294-ФЗ:

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

26 декабря 2008 г. был принят и с 1 мая 2009 г. вступил в силу Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В течение уже 10 лет данный законодательный акт является основой регулирования важнейшей сферы экономических отношений, отражая любые происходящие изменения в системе государственного контроля и надзора. Конструкция закона оказалась очень удачной и успешно прошла испытания временем. Закон знают предприниматели и контролеры, сотрудники прокуратуры и журналисты, эксперты и муниципальные служащие. В настоящем докладе мы рассмотрим, как изменилась и какие характерные черты приобрела система государственного контроля и надзора в Российской Федерации за прошедшее десятилетие. Мы также включили в доклад воспоминания основных авторов, внесших наибольший вклад в разработку и обсуждение закона.

1. Эволюция видов контроля

Каждый год в Российской Федерации появляется

4-5

новых видов контроля

Под «видом государственного контроля»¹ обычно понимается систематически осуществляемая функция по контролю и надзору в соответствующей обособленной сфере общественных отношений специально определенными органами публичной власти, характеризующаяся своим отдельным предметом, объектом и порядком осуществления. Обычно виды контроля устанавливаются отраслевыми федеральными законами. Однако в редких случаях могут иметь своим источником и акты Правительства РФ.

Из-за отсутствия унифицированного регулирования устанавливаемые законодательством виды контроля могут по-разному относиться друг к другу: никак не пересекаться между собою или переплетаться между собою как общее и частное.

Например, транспортный надзор Правительством РФ разделен на 8 видов надзора, а в составе одного из его видов — государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог отдельно реализуется весовой и габаритный контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки.

В России отсутствует закрытый перечень (реестр) видов федерального, регионального и муниципального контроля. Поэтому точное количество таких полномочий может быть определено лишь экспертно. По данным Минэкономразвития России, со-

держащимся в подготовленном им в 2018 г. законопроекте «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в России осуществляется 220 видов контроля, включая 58 видов лицензионного контроля.

По данным Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», в России нормативными правовыми актами Российской Федерации предусмотрено осуществление 241 вида контроля (по состоянию на июнь 2020 г., когда вступят в силу законодательные акты, предусматривающими еще 3 новых вида контроля). Если прибавить к ним 63 вида лицензионного контроля, то всего в России предусмотрено 304 вида контроля.

Приведённая на рисунке 1 динамика количества видов государственного контроля с 2013 г. (без учета лицензионных видов контроля)² наглядно демонстрирует общую устойчивую тенденцию: **количество видов государственного контроля в Российской Федерации неуклонно увеличивается**. С 208 видов в 2013 г. до 241 вида в 2020 г. Иными словами, каждый год появляется 4-5 новых видов государственного контроля. При этом, как будет показано ниже, до 1/4 видов контроля на практике не осуществляется.

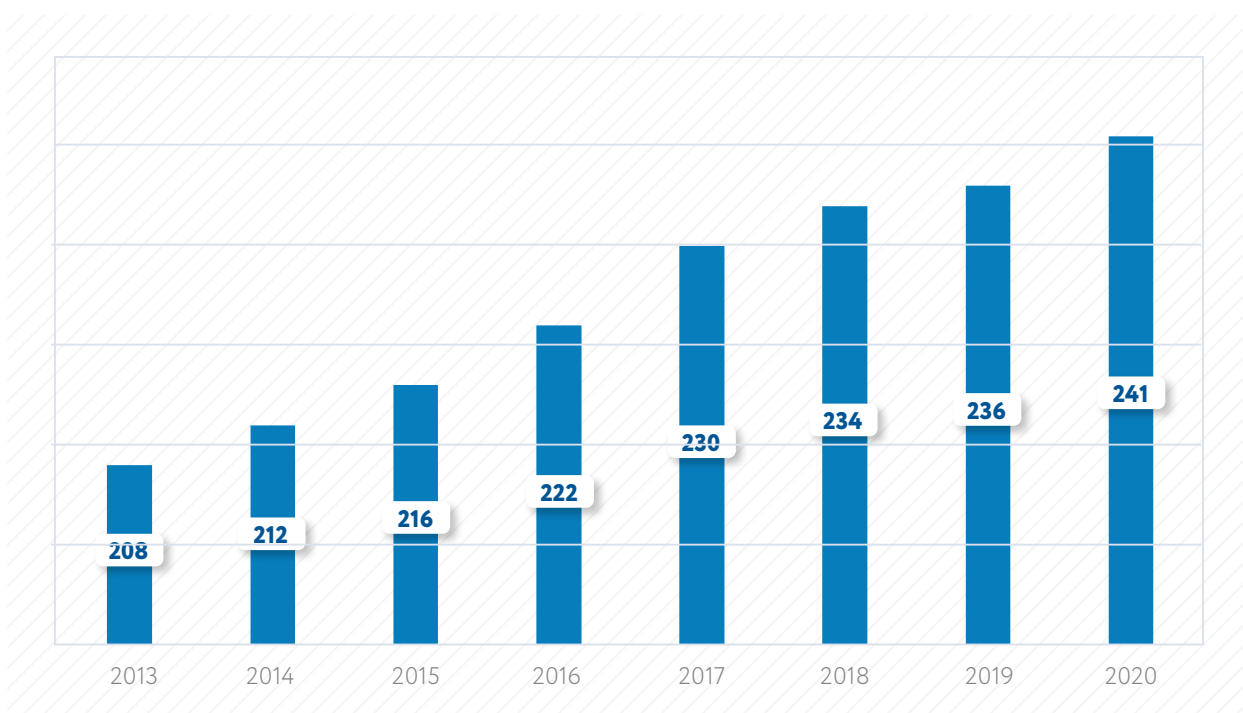
На рисунке 2 приводятся примеры конкретных видов контроля, возникших за последние 8 лет.

1 Учитывались виды государственного контроля или надзора, виды муниципального контроля.

2 По сравнению с предыдущими докладами о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в РФ в настоящем докладе авторы уточнили сведения о количестве видов контроля в 2014-2018 гг.

РИСУНОК 1

Количество видов контроля в Российской Федерации
(без учета лицензионного контроля)



93%

видов контроля

отнесено к полномочиям федерального уровня, причем 70% осуществляются исключительно федеральными органами контроля

Подавляющая часть видов государственного контроля отнесена к полномочиям федерального уровня — 223 вида контроля (из них 167 осуществляются исключительно федеральными органами контроля). Значительно меньше (69 видов контроля, 12 исключительно регионального уровня) отнесено к ведению субъектов Российской Федерации. Сфера же муниципального контроля охватывает лишь 20 видов, из которых только 3 осуществляются исключительно на муниципальном уровне (рисунок 2).

РИСУНОК 2

Распределение видов контроля по уровням власти (без учета лицензионных видов контроля)



РИСУНОК 3

Новые виды контроля с 2014 г. (примеры)

2014 +6 И -1

- Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства;
- Федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц;
- Государственный контроль за соблюдением требований о специальной оценке условий труда;
- другие виды.

2015 +4 И -1

- Выборочный контроль качества лекарственных средств;
- Государственный контроль (надзор) в сфере социального обслуживания;
- Федеральный государственный надзор за деятельностью религиозных организаций;
- другие виды.

2016 +6

- Государственный контроль за деятельностью в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов;
- Государственный контроль, организация и проведение проверок частных агентств занятости, осуществляющих деятельность по предоставлению труда работников (персонала);
- Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;
- другие виды.

2017 +8

- Федеральный государственный надзор за проведением государственной кадастровой оценки;
- Региональный государственный контроль за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей;
- Федеральный государственный контроль за деятельностью... по возврату просроченной задолженности;
- Контроль в сфере благоустройства;
- другие виды.

2018 +5 И -1

- Государственный контроль в области организации дорожного движения;
- Государственный контроль в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры;
- Государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры;
- Федеральный государственный контроль за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта;
- другие виды.

2019 +4 И -2

- Федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию гостиниц;
- Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в области частной детективной деятельности;
- Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в области частной охранной деятельности;
- другие виды.

2020 +5

- Государственный контроль (надзор) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств;
- Государственный надзор в области обращения с животными;
- Федеральный государственный контроль (надзор) в области любительского рыболовства;
- Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области виноградарства и виноделия;
- другие виды.

2. Эволюция форм контроля

Количество форм контроля увеличилось

**с 1 (2009 г.)
до 10 (2020 г.)**

Наряду с видами государственного и муниципального контроля другим важнейшим элементом, характеризующим сложность контрольно-надзорной деятельности, являются формы контроля, то есть внешний способ проверки соблюдения обязательных требований подконтрольными лицами.

В 2009 г. первая редакция Федерального закона № 294-ФЗ предусматривала только одну форму контроля — проверки. Однако вскоре количество форм стало увеличиваться (рисунок 4).

- В 2011 г. был введен режим постоянного государственного контроля (первоначально использовался только для трех видов контроля Ростехнадзора, а в 2015 г. данная форма была распространена также на надзор в области драгоценных металлов и камней).
- В 2014 г. Федеральный закон № 294-ФЗ был дополнен положениями, касающимися первой формы дистанционного контроля — плановых (рейдовых) осмотров. Уже через два года перечень форм дистанционного контроля был значительно расширен. В него были включены административные обследования земельных участков, исследование и измерение параметров природных объек-

тов, инженерных сетей и коммунальных объектов, наблюдение при распространении рекламы, наблюдение в сети Интернет и в отношении СМИ, а также при анализе регулярной отчетности.

- В том же 2016 г. в Федеральный закон № 294-ФЗ были внесены контрольные закупки. Данная форма контроля активно использовалась ранее налоговыми органами. После внесения изменений сфера их возможного применения начала быстро расширяться.

Процесс дальнейшего расширения перечня форм контроля продолжается. Так, актуальная по состоянию на начало февраля 2020 г. редакция законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает уже 10 форм контроля: восемь видов контрольно-надзорных мероприятий и два специальных режима государственного контроля.

РИСУНОК 4
Эволюция форм контроля



По мнению авторов доклада, проектом предлагается во многом искусственное дробление форм контроля. Например, контрольная закупка разделяется на две формы: контрольная закупка (проверка правил продажи) и мониторинговая закупка (проверка правил продажи и последующая экспертиза).

Процесс расширения форм контроля можно охарактеризовать двояко. **С одной стороны, наличие только одной формы традиционного контроля (проверок) не позволяет в полной мере дифференцировать глубину и интенсивность контроля** в зависимости от предмета контроля и уровня опасности, возникающей при несоблюдении обязательных требований.

Во-первых, в некоторых сферах общественных отношений периодического посещения инспектором поднадзорных объектов (со значительными промежутками в несколько месяцев или лет) недостаточно для обеспечения необходимого уровня контроля, что порождает необходимость в режиме постоянного контроля. Во-вторых, выявление некоторых видов нарушений крайне затруднительно при открытом нахождении инспектора на поднадзорном объекте. Очевидно, что любой кассир будет выдавать кассовые чеки, если знает о нахождении инспектора в помещении торгового зала, что требует введения контрольных закупок. В-третьих, для проверки отдельных требований не нужно нахождение инспектора на территории поднадзорного лица и предоставление таким лицом информации, что позволяет ограничиться формами дистанционного контроля.

С другой стороны, после введения новых форм контроля начинается активное расширение перечня видов контроля, в рамках которых используются вновь введенные формы контроля. При этом **большинство форм контроля предусматривают более низкий уровень гарантий законности и защиты прав подконтрольных лиц, чем это сделано в отношении проверок.**

Например, ни постоянный надзор, ни формы дистанционного контроля не предусматривают специальных обязательных процедур, обеспечивающих прокурорский надзор за законностью проводимых мероприятий. Это, несомненно, негативно сказывается на уровне защищенности бизнеса при проведении проверок.

Рассмотрим распространение отдельных форм контроля более подробно.

а. Режим постоянного государственного контроля (надзора)

Данная форма контроля является крайне привлекательной для контрольно-надзорных органов, поскольку предусматривает либо возможность постоянного пребывания инспекторов на поднадзорных объектах, либо возможность посещения инспекторами данных объектов по графику, утверждаемому самим органом контроля. Однако законодатель крайне сдержанно подходит к ее использованию: за 8 лет данная форма была введена в отношении только четырех видов контроля, что заслуживает несомненного одобрения, поскольку постоянный надзор создает максимальные организационные издержки от контроля у проверяемых лиц.

б. Плановые (рейдовые) осмотры

В отличие от режима постоянного контроля, использование которого носит, в целом, сдержанный характер, плановые (рейдовые) осмотры и обследования после введения их в 2014 г. в Федеральный закон № 294-ФЗ стали крайне активно распространяться в рамках федерального, регионального и даже муниципального контроля.

По состоянию на конец 2019 г. данная форма контроля была нормативно предусмотрена в отношении 24 видов федерального контроля, не считая двух видов, в рамках которых рейды являются основной формой контроля в отношении физических лиц (надзора в области безопасности дорожного движения и надзора за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях). Рост числа таких видов федерального контроля отражен на рисунке 5.

Более половины из указанных 24 видов контроля (15 видов) относится к федеральному государственному экологическому надзору. Однако в число оставшихся девяти входят совершенно различные виды контроля — от портового контроля до пожарного надзора.

Не менее широко распространена данная форма контроля на нижестоящем уровне. По состоянию на конец 2019 г. плановые (рейдовые) осмотры осуществлялись в рамках не менее 24 видов регионального контроля и 13 видов муниципального контроля.

На рисунках 6 и 7 отражено количество субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, в которых в рамках соответствующих видов контроля нормативно предусмотрено использование рейдовых осмотров. На диаграммах указаны только те виды регионального контроля, которые

РИСУНОК 5

Количество видов федерального контроля, в рамках которых предусмотрены рейдовые осмотры

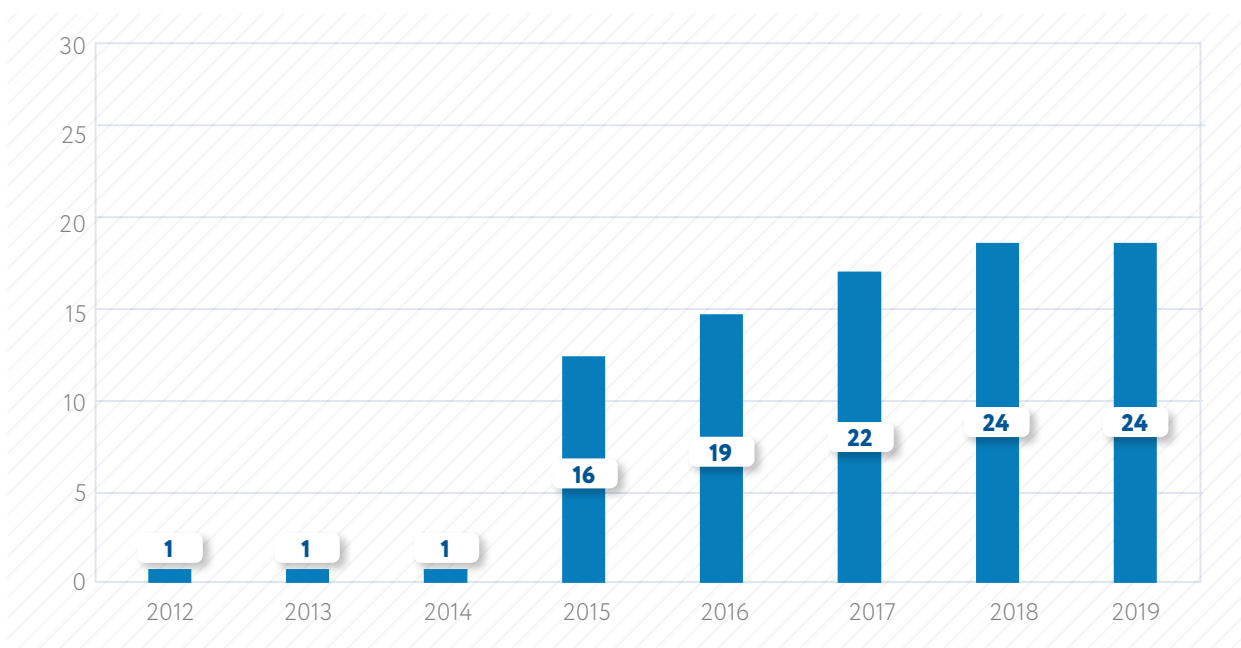


РИСУНОК 6

Количество субъектов РФ, в которых нормативно предусмотрено осуществление рейдовых осмотров в рамках соответствующих видов регионального контроля

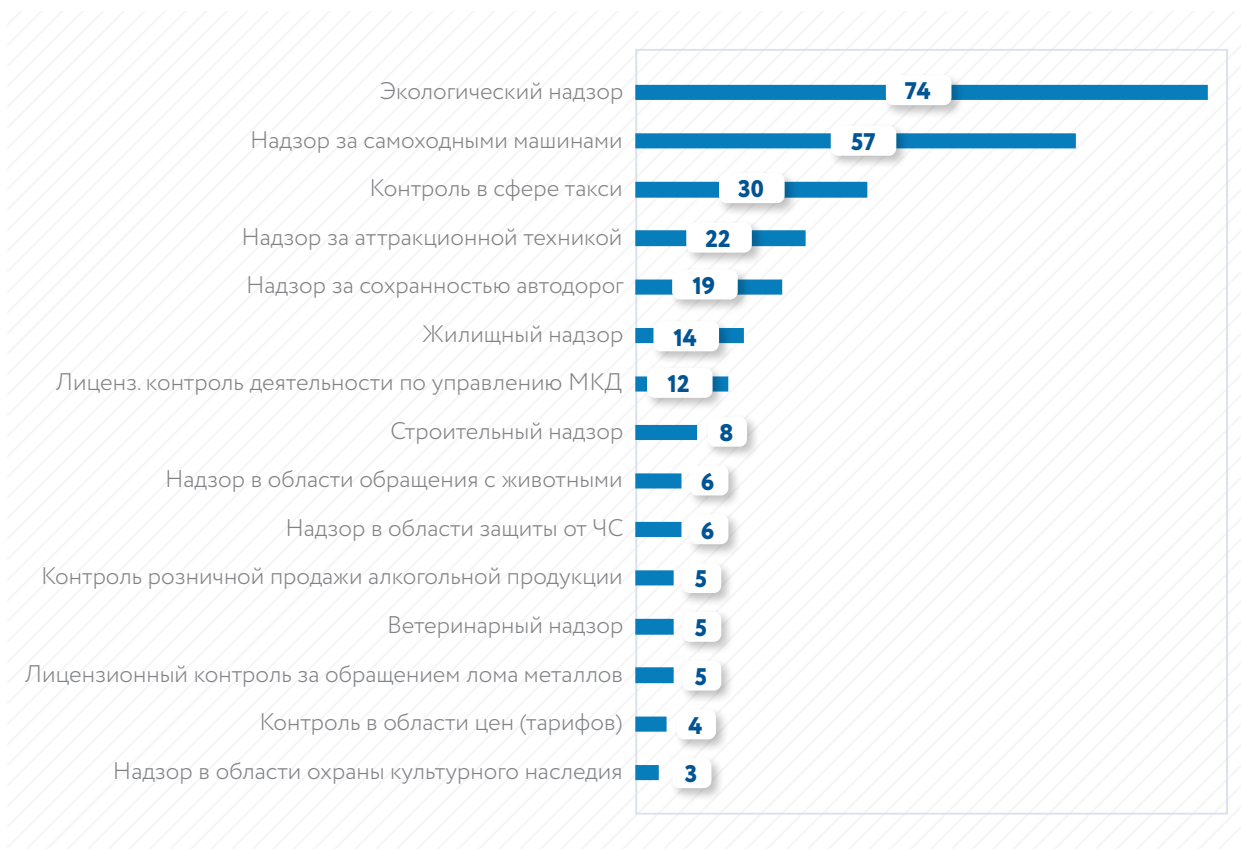
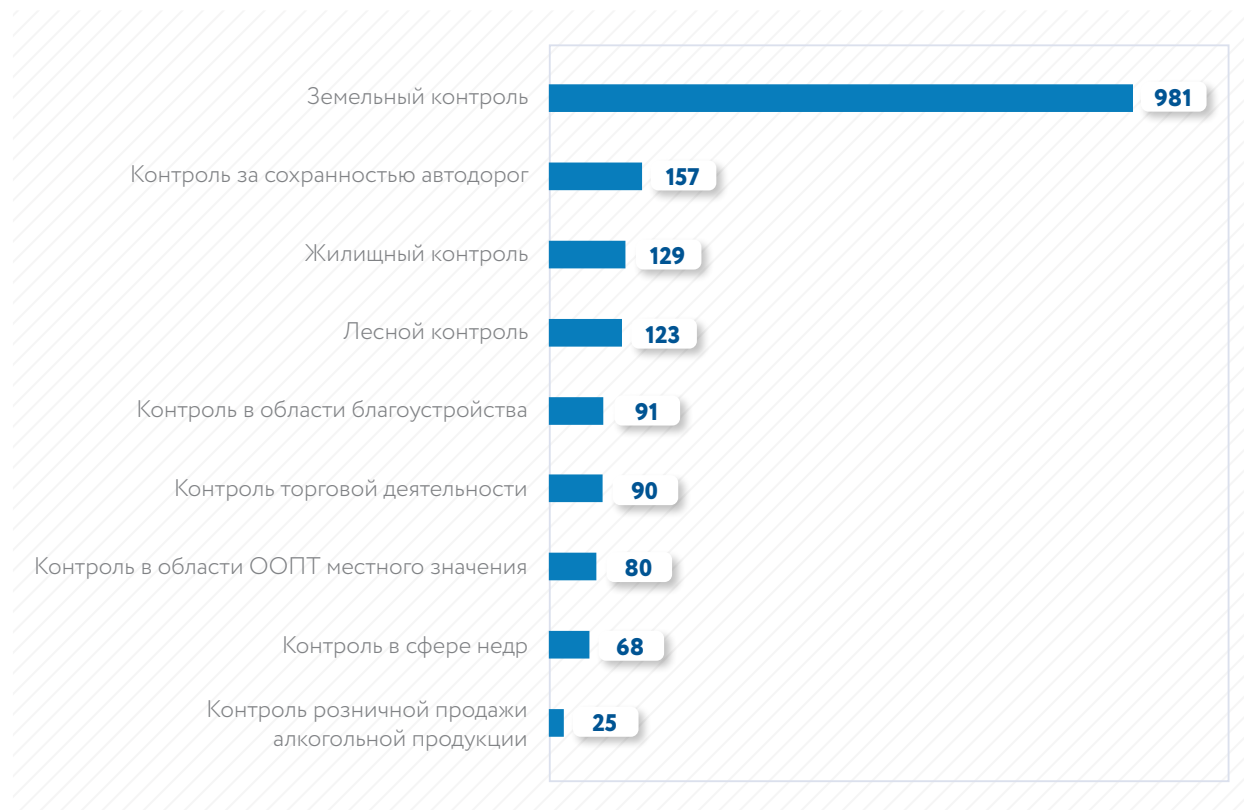


РИСУНОК 7

Количество муниципалитетов, в которых нормативно предусмотрено осуществление рейдовых осмотров в рамках соответствующих видов муниципального контроля



включают рейдовые осмотры не менее чем в трех субъектах РФ, и те виды муниципального контроля, которые предусматривают наличие рейдовых осмотров не менее чем в 25 муниципалитетах.

Активное распространение плановых (рейдовых) осмотров и обследований влечет за собой ряд проблем.

Во-первых, начала распространяться **практика проведения внеплановых проверок под видом рейдовых осмотров**. Орган контроля, получив информацию о возможном нарушении конкретного лица или на конкретном объекте, вместо назначения внеплановой проверки проводит рейдовый осмотр конкретного объекта.

В результате орган контроля получает легальную возможность избежать необходимости согласовывать проверку с прокуратурой или уведомлять прокуратуру о такой проверке, а также избежать присутствия представителя проверяемого лица. В 2018 г. в Федеральном законе № 294-ФЗ был прямо установлен запрет на проведение рейдовых осмотров конкретных лиц или объектов.

Однако в условиях отсутствия обязательного согласования рейдовых осмотров с прокуратурой проконтролировать соблюдение данного запрета затруднительно, а обойти его несложно.

Во-вторых, **законодательство не содержит института признания результатов рейдовых осмотров недействительными в случае грубого нарушения процедуры проведения и оформления данных мероприятий**. В результате, если рейд был проведен без надлежащего оформления, оспорить результаты его проведения крайне затруднительно, что также не способствует надлежащей организации данной формы контроля и защите прав подконтрольных лиц.

В-третьих, в отличие от проверок для **рейдовых осмотров не используется риск-ориентированный подход**. Нормативно-правовые акты не предусматривают необходимость проведения предварительной оценки риска при определении места, времени, частоты и предмета (содержания) рейдовых осмотров, хотя на примерах

транспортного и экологического надзора очевидно, что вероятность выявления наиболее опасных нарушений напрямую зависит от места и времени проведения рейда.

в. Контрольные закупки

Хотя данная форма контроля была закреплена в Федеральном законе № 294-ФЗ еще в 2016 г., ее широкое распространение началось только в 2018–2019 гг. Не считая контроля за применением ККТ, в котором контрольные закупки традиционно используются на протяжении многих лет, за последние 2 года данная форма контроля была включена в 10 видов контроля (рисунок 8).

Несмотря на то что устойчивая практика применения данной формы контроля, позволяющая выделить основные проблемы правоприменения, еще не выработалась, уже сейчас можно отметить следующую проблему.

По общему правилу, закреплённому в ст. 16.1 Федерального закона № 294-ФЗ, контрольная закупка проводится по согласованию с органами прокуратуры. Однако **под ис-**

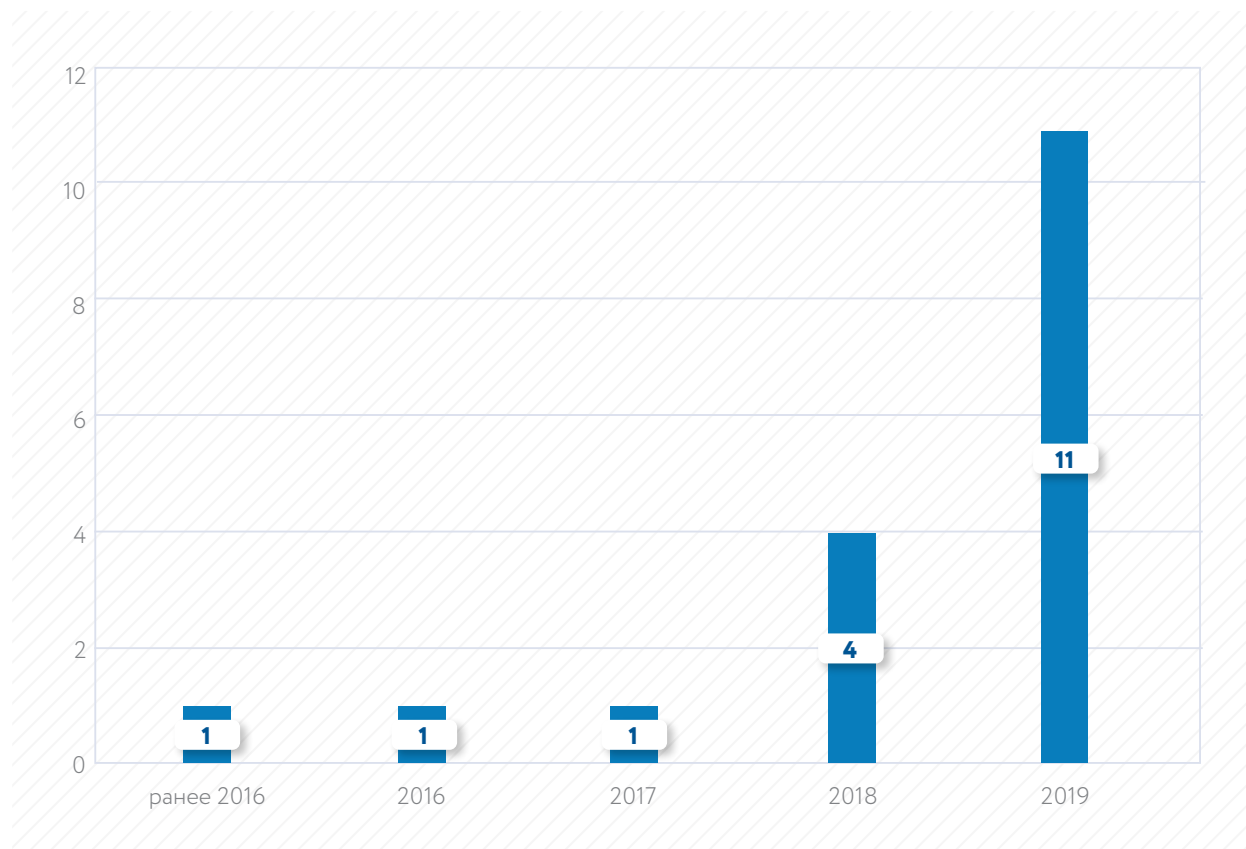
ключения из общего правила подпадает большинство видов контроля, допускающих проведение контрольных закупок.

Во-первых, для пяти видов контроля, осуществляемых Роспотребнадзором и Росздравнадзором, предусмотрено только последующее извещение органов прокуратуры о проведении контрольной закупки. Еще три вида контроля, осуществляемые ФНС России и Банком России, полностью исключены из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ. Соответственно, при проведении контрольных закупок в рамках данных видов контроля какое-либо уведомление прокуратуры (предварительное или последующее) не требуется в принципе.

Такая ситуация, равно как и отсутствие в законодательстве положений, предусматривающих признание результатов контрольной закупки недействительными в случае нарушения ее процедуры, снижает тот высокий уровень защиты прав подконтрольных лиц, который обеспечивается Федеральным законом № 294-ФЗ в сфере проведения проверок.

РИСУНОК 8

Количество видов федерального контроля, в рамках которых предусмотрены контрольные закупки





АЛЕКСАНДР ШОХИН

В 2008-2009 гг. —
Президент Российского
союза промышленников
и предпринимателей

10 лет
Федеральному
закону 294-ФЗ

С чего все началось

В 2008 г. в России действовал Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Он стал первой попыткой комплексного регулирования контрольно-надзорной деятельности. По результатам мониторинга, проведенного Минэкономразвития России в 2006 г., всего (без учета налоговых проверок и проверок правоохранительных органов) в РФ проходило более 20 млн проверок. На их организацию из федерального бюджета тратилось более 162 млрд рублей.

Уже в 2008 г. был принят закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», который был призван улучшить ситуацию в этой сфере. В законе закрепили ряд важных гарантий защиты прав предпринимателей: планирование проверок, ограничение частоты проведения плановых проверок не более одного раза в три года для всех субъектов предпринимательства, предварительное согласование с органами прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки, недопустимость взимания платы органами контроля, особенности проведения проверок в отношении членов саморегулируемых организаций и др.

Что удалось

Если до этого орган государственного контроля (надзора) мог по собственному усмотрению назначать проведение любого вида проверок, то ФЗ № 294 было установлено: выездная проверка осуществляется только в случаях, когда проведение документальной проверки недостаточно для установления фактов нарушений действующего законодательства. Кроме того, с принятием закона существенно изменилась идеология проведения внепланового контроля. Так, было установлено, что он проводится только в случаях проверки информации, полученной органами государственного и муниципального контроля (надзора) от граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти, органов местного самоуправления или СМИ, свидетельствующих о нарушении обязательных требований. И конечно, главным достижением стало придание нового импульса систематизации контрольно-надзорной деятельности и новые гарантии для предпринимателей.

Что не удалось

Действовал довольно широкий перечень видов государственного контроля (надзора) в различных сферах деятельности, полностью или частично исключенных из сферы действия ФЗ № 294.

Что изменилось

Практика применения закона показала необходимость дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности. За 10 лет в него были внесены значимые изменения: применение риск-ориентированного подхода при организации государ-

ственного контроля (надзора), запрет на проверку контрольно-надзорными органами подзаконных нормативных правовых актов СССР и РСФСР, использование проверочных листов при проведении плановых проверок, размещение в интернете перечней нормативных правовых актов с обязательными требованиями, подлежащих контролю.

Пути развития

РСПП принимал активное участие в работе над законопроектами «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» и «Об обязательных требованиях в РФ» и в целом поддерживает их принятие. «Наследником» № 294-ФЗ в большей степени является законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ». Он, во многом, развивает и систематизирует заложенные в №294-ФЗ механизмы контрольно-надзорной деятельности. В частности, применение риск-ориентированного подхода при проведении плановых и внеплановых проверок, профилактику нарушений обязательных требований, применение дистанционного автоматизированного контроля.

Вместе с тем одна из важных проблем в сфере государственного контроля (надзора) — большое количество проверок. И если в плановых проверках это, во многом, решается внедрением риск-ориентированного подхода, то во внеплановых — принцип «одна жалоба — одна проверка» пока сохраняется. Согласно законопроекту, инспектор, с одной стороны, может самостоятельно (даже без поступившей жалобы) инициировать открытие контрольно-надзорного производства, с другой — для открытия производства ему нужны сведения об «индикаторах риска причинения вреда (ущерба)». Эти индикаторы должны разрабатываться и утверждаться контрольно-надзорными органами. И от того, насколько качественными и формализованными они окажутся, зависит увеличение или снижение контрольно-надзорной нагрузки на бизнес. Отсутствие индикаторов риска остановит проверки там, где они реально нужны, а принятые в спешке, с размытыми формулировками, они еще больше увеличат административную нагрузку на бизнес.

Пока мы не увидим эффективность индикаторов риска, в законопроект следует перенести такие принципиально важные для бизнеса нормы, как обязанность контрольно-надзорных органов согласовывать с органами прокуратуры проведение контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых во взаимодействии с подконтрольным лицом: контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд, документарная проверка.

Законопроект «Об обязательных требованиях в РФ» является новым для российской правовой системы. Но, возможно, более эффективно подготовить комплексный законопроект о нормативных правовых актах в РФ, регулирующий все вопросы нормотворческой деятельности, в том числе в части установления обязательных требований.

3. Динамика количества проверок

По данным статистики в результате стабильного ежегодного снижения количество проверок сократилось

с 2,9 млн в 2012 г. до 1,6 млн в 2019 г.

Статистическое наблюдение за контрольно-надзорной деятельностью ведется с 2010 г.: все органы контроля сдают **форму 1-контроль**³. Агрегированные данные статистического наблюдения представлены на портале Государственной автоматизированной системы «Управление» (далее — ГАС «Управление»).

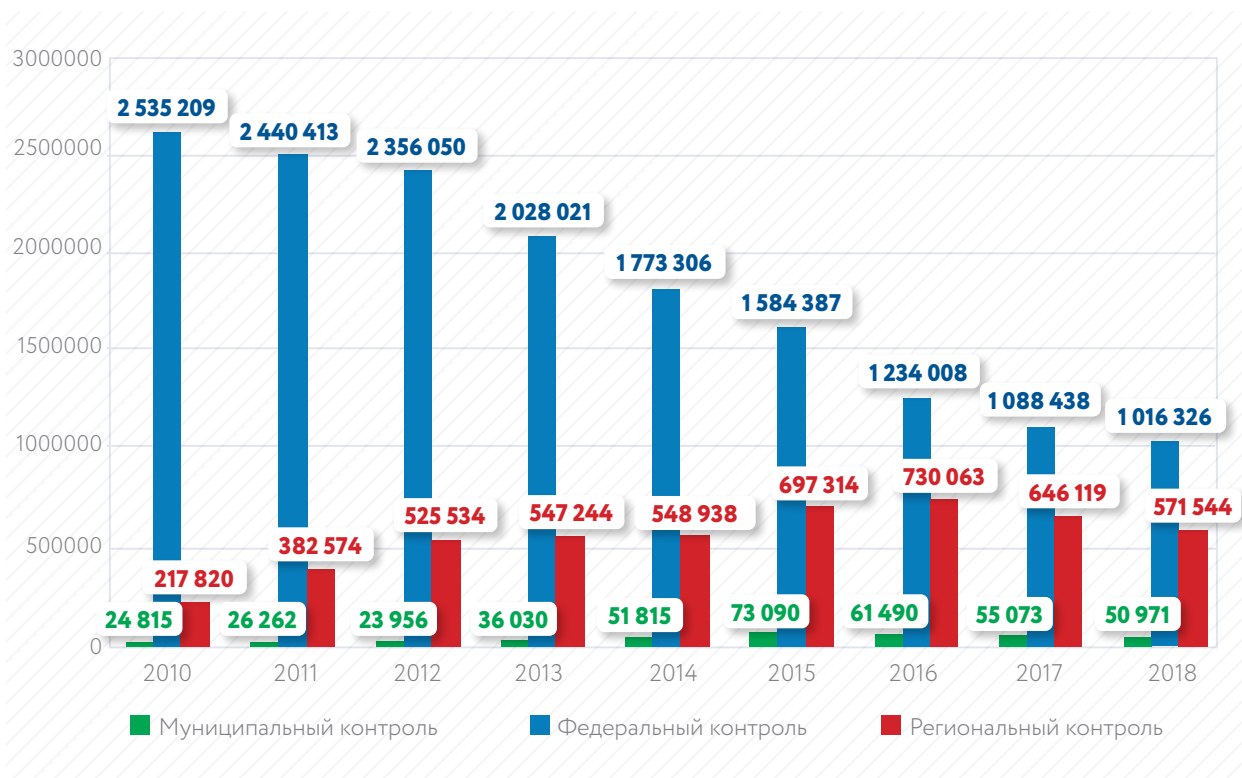
Данное статистическое наблюдение охватывает только виды контроля, подпадающие под действие закона № 294-ФЗ, а по иным видам контроля статистическое наблюдение не имеет строго определенного характера. Кроме того, в форме 1-контроль

учитываются только проверки и не включены иные формы контроля. Тем не менее данные по форме 1-контроль имеют крайне важное значение, поскольку охватывают существенную часть контрольно-надзорной деятельности и, в целом, отражают основные тенденции ее развития.

На протяжении 2012–2018 гг. наблюдается **существенное сокращение количества проверок**: спад на 43,6% с 2,9 млн до 1,6 млн проверок в год (рисунок 9). При этом **значительно сократилась и доля федерального контроля**: с 91,3% в 2010 г. до 62% в 2018 г. (включая лицензионные проверки).

РИСУНОК 9

Динамика количества проверок (2010–2018 гг.) по данным статистического наблюдения (включая лицензионные проверки)



³ Приказ Росстата от 29.04.2010 № 175.

⁴ Мониторинг контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения: 15.01.2020)

С 2015 г. появился еще один источник сведений об объемах контрольно-надзорной деятельности — **Единый реестр проверок** (далее — ЕРП)⁵. Открытые данные из этого реестра доступны в сети Интернет⁶.

Однако сложность получения доступа к ЕРП (регистрации органа контроля, руководителя такого органа, и сотрудника, осуществляющего внесение сведений), а также трудоемкость заполнения множества полей реестра привели к тому, что в ЕРП поначалу отражались сведения не обо всех проводимых проверках. Качество заполнения резко выросло после установления административной ответственности за невнесение сведений или несвоевременное и неполное внесение таких сведений⁷.

Однако и в настоящее время в ЕРП содержится меньше записей о проверках, чем следует

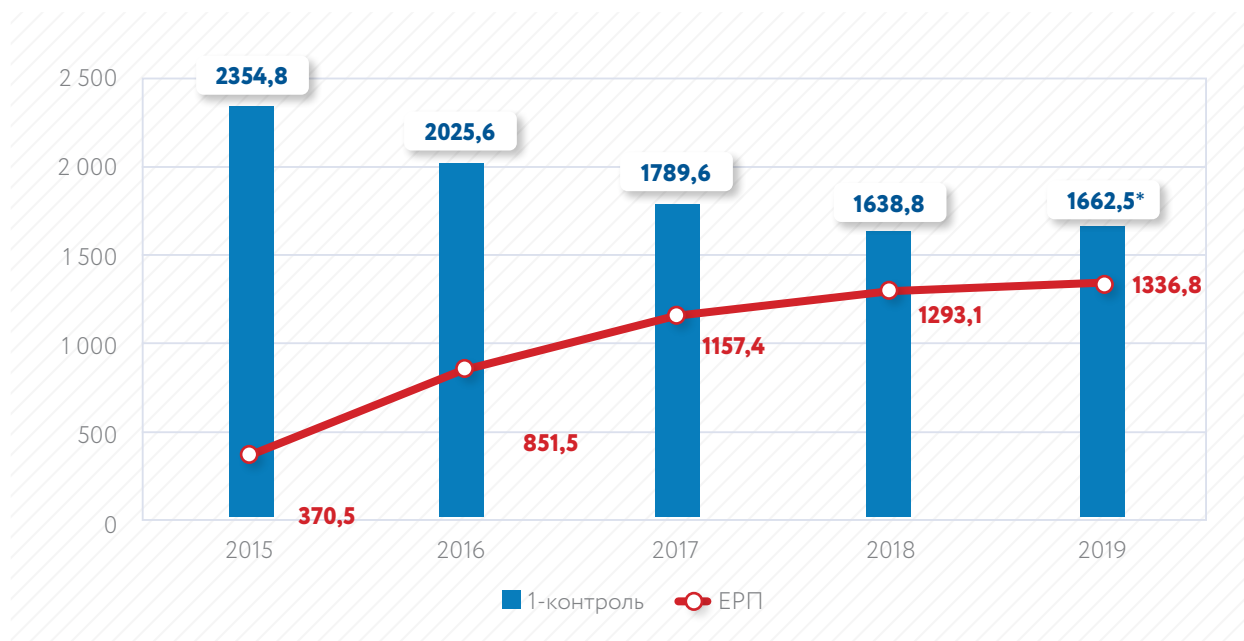
из федерального статистического наблюдения по форме 1-контроль. Иными словами, либо в ЕРП вносятся сведения не обо всех проверках, либо при сдаче статистической отчетности масштабы контрольно-надзорной деятельности завышаются. На рисунке 10 приведены сведения о сравнительном количестве проверок по данным ЕРП и результатами федерального статистического наблюдения.

При этом Правила формирования и ведения ЕРП⁸ предписывают вносить в реестр даже больше сведений, чем подлежит учету в рамках федерального статистического наблюдения. Например, в ЕРП также должны включаться сведения о контрольных закупках и о проверках органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и их должностных лиц.

РИСУНОК 10

Данные о количестве проверок по данным федерального статистического наблюдения и Единого реестра проверок

Данные обоих источников включают лицензионные проверки



* Значение количества проверок за 2019 г. по форме 1-контроль федерального статистического наблюдения является прогнозным. На момент подготовки доклада не были представлены сведения по форме 1-контроль восемью федеральными органами контроля. Значения количества проверок по данным органам контроля приняты равными значениям, указанным в ЕРП.

5 Федеральный закон от 31.12.2014 № 511-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

6 Генеральная прокуратура РФ//ФГИС «Единый реестр проверок»/Реестр наборов данных. [Электронный ресурс]. URL:[https://proverki.gov.ru/wps/portal/Home/opendata!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziPT0tPA3dDQx9LYwtNQQCDdycTNzDggwMDMz1w8EKDFCAo4FTk\]G TsYGBu7-RfhTppFNik4_HgVR-I0P14_CogTVB4TMKMGNDY0wyHQEAHxTIXQ!/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/](https://proverki.gov.ru/wps/portal/Home/opendata!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziPT0tPA3dDQx9LYwtNQQCDdycTNzDggwMDMz1w8EKDFCAo4FTk]G TsYGBu7-RfhTppFNik4_HgVR-I0P14_CogTVB4TMKMGNDY0wyHQEAHxTIXQ!/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/) (дата обращения: 15.01.2020)

7 Федеральный закон от 26.07.2017 № 206-ФЗ «О внесении изменений в статьи 19.6.1 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

8 Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок».

В 2019 г. впервые за 7 лет количество проверок увеличилось

Данные свидетельствуют, что в тенденции стабильного ежегодного снижения количества проверок может наступить перелом: по итогам 2019 г. впервые можно ожидать увеличение количества проведенных проверок.

На момент подготовки доклада сведения о количестве проверок в 2019 г. по форме 1-контроль были обработаны в отношении не всех органов контроля. Однако, анализируя сведения по отчитавшимся ведомствам, можно прогнозировать, что по итогам 2019 г. количество проверок в рамках федерального контроля увеличится не менее чем на 6%, а по региональному и муниципальному контролю останется на прежнем уровне.

Например, по данным статистики, количество проверок МЧС России в 2019 г. выросло

на 18% по сравнению с 2018 г., а по сравнению с 2017-м вообще на 50% (с 173 тыс. до 259,5 тыс. проверок в год), а количество проверок Роспотребнадзора в 2019 г. по сравнению с 2018 г. выросло на 23% (с 219 тыс. до 269,8 тыс. проверок).

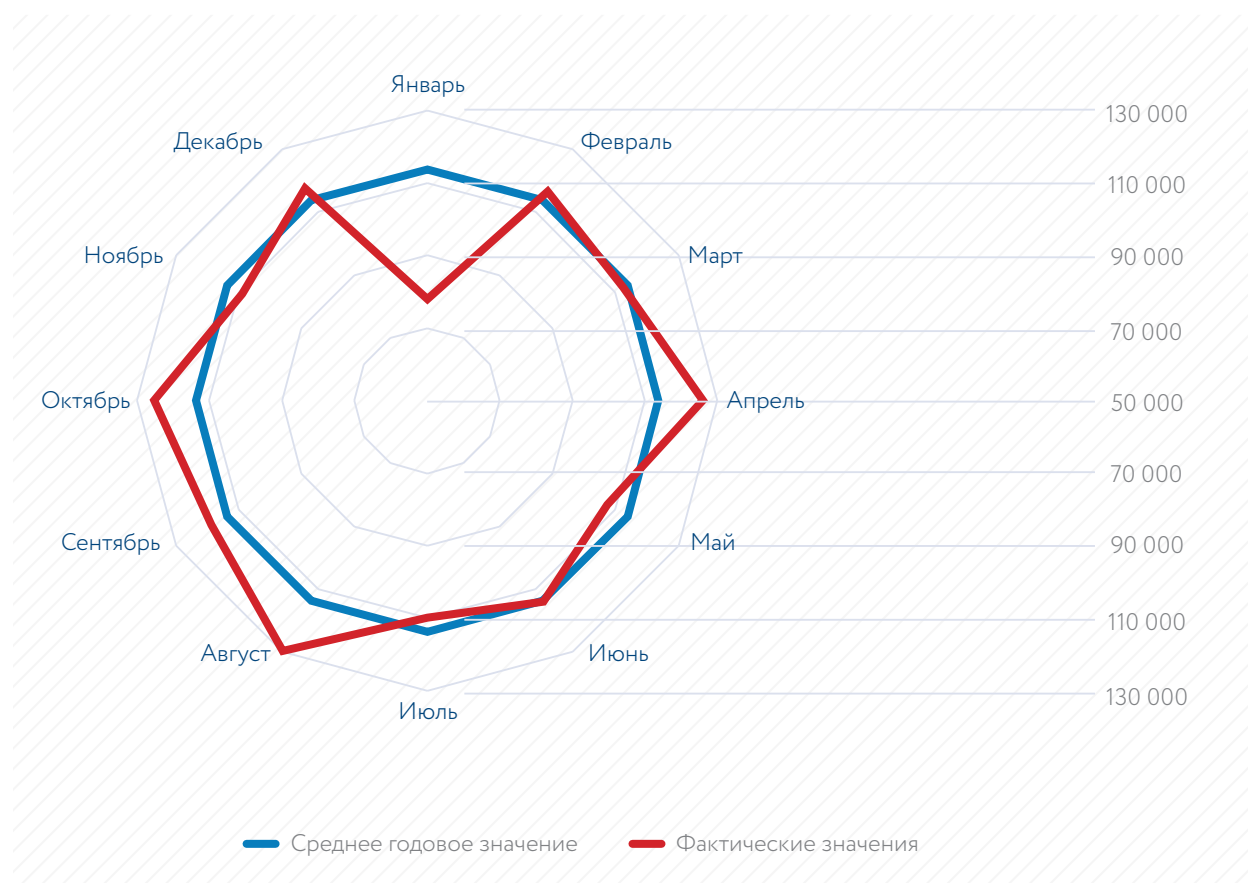
Больше всего проверок проводится в апреле, августе и октябре

Рост активности органов контроля связан, скорее всего, с фактическим прекращением с начала 2019 г. действия моратория на проверки малого и среднего бизнеса.

На основании данных ЕРП есть возможность оценить распределение проверок по месяцам в течение года (рисунок 11). Ожидается, что меньше всего проверок проводится в январе и мае, а также (что неожиданно) в ноябре. Больше всего проверок проводится в апреле, августе и октябре.

РИСУНОК 11

Распределение проверок по месяцам (в течение 2019 г., данные ЕРП)



4. Самые проверяемые компании

Одна компания в Российской Федерации проверяется в среднем **раз в 10 лет**

По данным ЕРП в 2019 г. проверки были проведены в отношении 470 674 компаний⁹, из них 23% — это индивидуальные предприниматели (ИП), 77% — юридические лица (ЮЛ).

По данным ФНС России число зарегистрированных юридических лиц в России на конец 2019 г. составляло 3 715 287, число индивидуальных предпринимателей — 4 040 095. Однако не все из зарегистрированных ЮЛ и ИП фактически осуществляют хозяйственную деятельность.

По данным Пенсионного фонда России на конец 2018 г. общее число страхователей (работодателей) в Российской Федерации составило 4,9 млн. Приняв это количество за реальное число хозяйствующих субъектов в России, можно прийти к выводу, что **в России в 2019 г. проверкам подверглись 9,6% компаний.** Следует отметить, что в это число **не входят проверки налоговых органов**, так как данные о таких проверках не вносятся в ЕРП.

Даже если предположить, что каждый год проверяются разные компании, то для проверки всех хозяйствующих субъектов РФ хоть какими-то органами контроля **потребуется не менее 10 лет.** То есть **средняя компания в России проверяется раз в 10 лет** (за исключением налоговых проверок).

При этом очевидно, что данное предположение должно быть скорректировано: несколько органов контроля могут проверять одну компанию и орган контроля может проверять одну компанию на протяжении нескольких лет (например, при контроле соблюдения предписаний по итогам предыдущей проверки или в соответствии с риск-ориентированным подходом). Ины-

ми словами, фактический охват государственным контролем существенно ниже.

Что касается интенсивности контроля, то в 54% случаев в отношении компании проведена всего одна проверка, а для 85% случаев (почти 400 тыс.) — не более 3 проверок за год (рисунок 12).

Наибольшее количество проверок проводится в отношении компаний с разветвленной филиальной сетью и (или) с большим количеством обособленных объектов. Так, **наибольшее количество проверок** проведено в отношении ОАО «РЖД» (4 244 проверки за 2019 г.). На втором месте — АО «Тандер» (сеть магазинов «Магнит») — 4 111 проверок за год (рисунок 13).

Большое количество проверок часто проводится в отношении компаний, управляющих жилым фондом. **Всего в состав наиболее проверяемых 50 компаний России в 2019 г. входят:**

- ➔ 33 компании, управляющие жилым фондом;
- ➔ 8 производственно-сырьевых и ресурсоснабжающих компаний;
- ➔ 5 крупнейших российских ритейлеров (АО «Тандер» (4 111 проверок за год), ООО «Агроторг» (2 827 проверок за год), АО «Дикси ЮГ» (872 проверок за год), АО ТД «Перекресток» (773 проверки за год), ООО «Лента» (488 проверок за год));
- ➔ 2 компании в сфере связи (ФГУП «Почта России» (2 097 проверок за год) и ПАО «Ростелеком» (554 проверки за год));
- ➔ 1 строительная компания (АО «Мосинжпроект» (792 проверки за год));
- ➔ 1 транспортная компания (ОАО «РЖД» (4 244 проверки в год)).

В отношении **индивидуальных предпринимателей** наибольшее количество проверок проведено в отношении ИП Индиры Валерьевны Ш. (58 проверок) — магазины торговой сети «Абсолют» в Республике

В отношении 85% из числа проверенных компаний проведено не более

3 проверок

⁹ Аналогичные данные в рамках федерального статистического наблюдения отсутствуют, поскольку субъекты статистического учета самостоятельно указывают количество проверенных лиц. Например, МЧС России проверил в 2019 г. почти 231 тыс. предпринимателей, а Роспотребнадзор — 205,5 тыс. Суммировать данные нельзя, поскольку разные органы контроля могут проверять одни и те же компании.

РИСУНОК 12

Интенсивность проверок. Количество проверок в отношении одной компании (за исключением налоговых) в 2019 г. по данным ЕРП

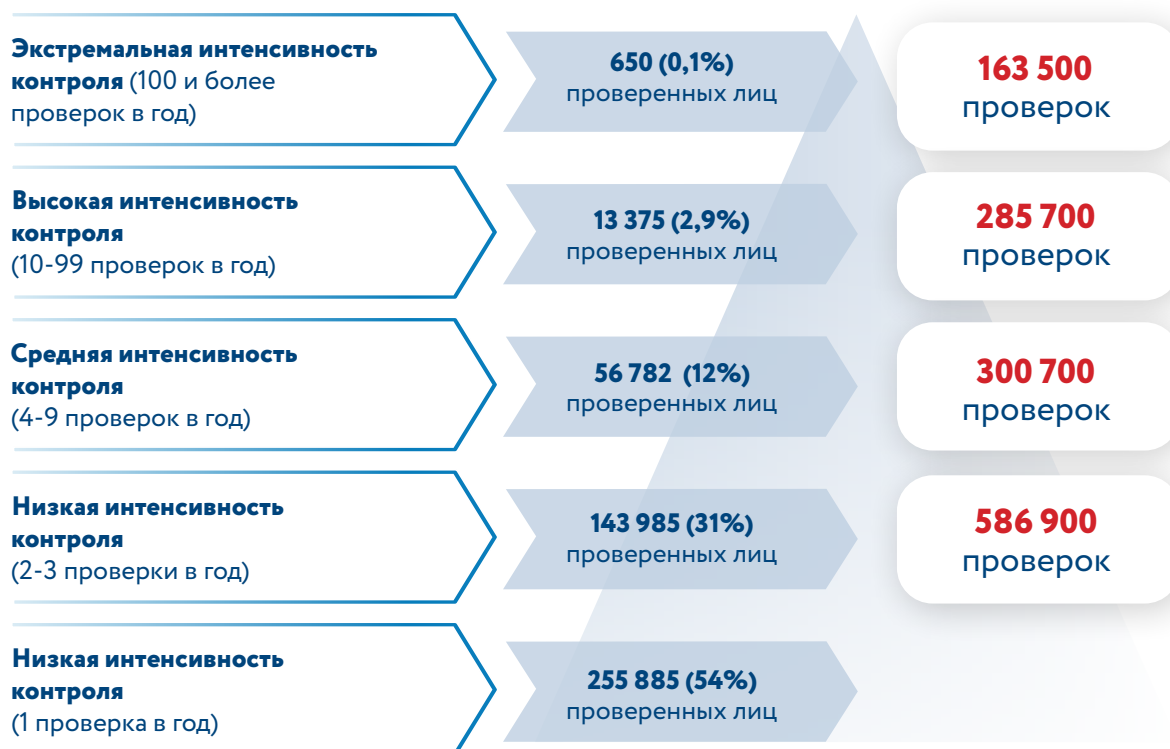
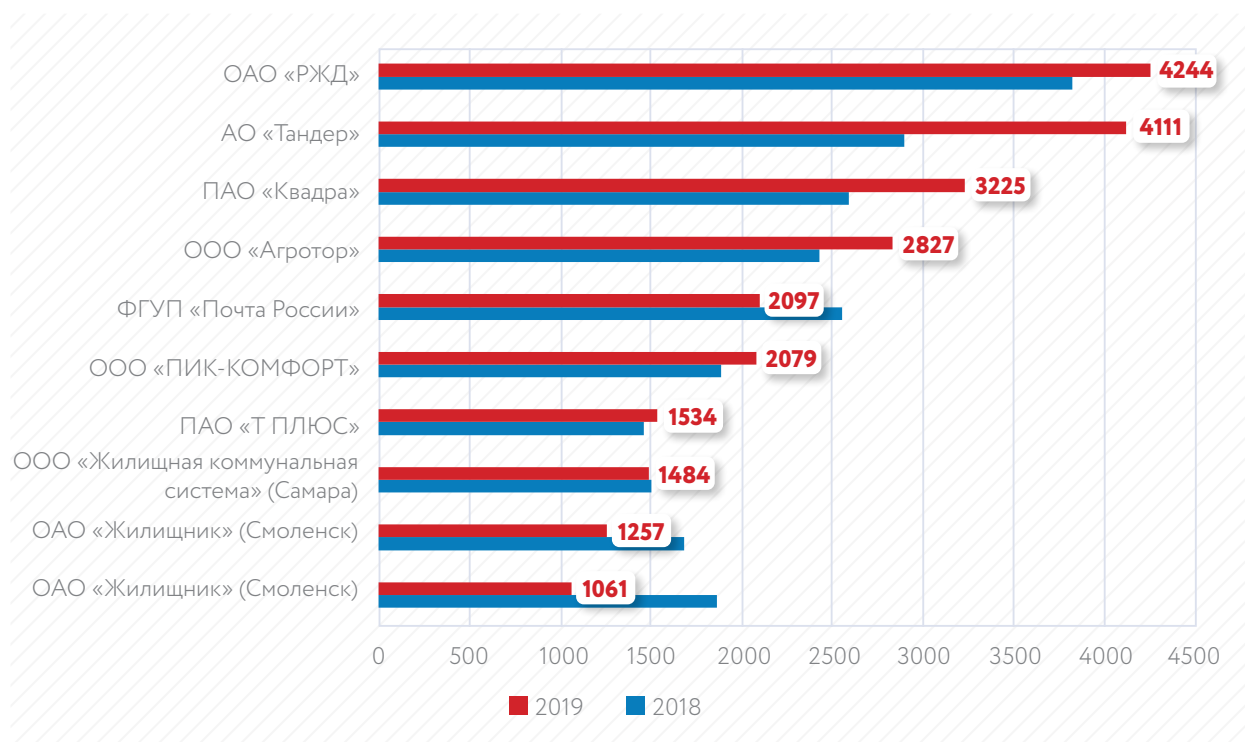


РИСУНОК 13

Количество проверок в отношении компаний в 2019 г., ед. (по данным ЕРП)



Бурятия. На втором месте ИП Максим Евгеньевич Р. (54 проверки) — магазины и торговые центры сети «Макси».

Приведенные выше оценки по охвату контрольно-надзорной деятельностью предпринимателей (9,6%), определенные на основе сведений ЕРП, можно сравнить с оценками самих органов контроля.

В форме статистического наблюдения 1-контроль органы контроля указывают сведения об общем количестве поднадзорных лиц, а также количестве лиц, в отношении которых проведены проверки. Эти данные позволяют определить среднюю долю проверенных подконтрольных лиц по оценкам самих органов контроля. Для анализа выбраны 7 органов контроля, осуществляющие наиболее массовые для бизнеса виды контроля (за исключением налогового и таможенного контроля, отличающиеся большой спецификой регулирования). К оцениваемым органам контроля отнесены: МЧС России, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Роструд.

Максимально свою поднадзорную среду оценивает Роструд. По итогам 2018 г. ведом-

ство посчитало, что ему поднадзорны более 8 млн 780 тыс. хозяйствующих субъектов. Данные оценки кажутся завышенными, так как по данным ПФР в качестве работодателей — плательщиков страховых взносов зарегистрировано гораздо меньше — 4,9 млн лиц. Наверное, поэтому у ведомства самый низкий уровень охвата проверками подконтрольных лиц — всего 1,3% (по оценкам самого ведомства). То есть среднестатистическая компания проверяется один раз в 77 лет.

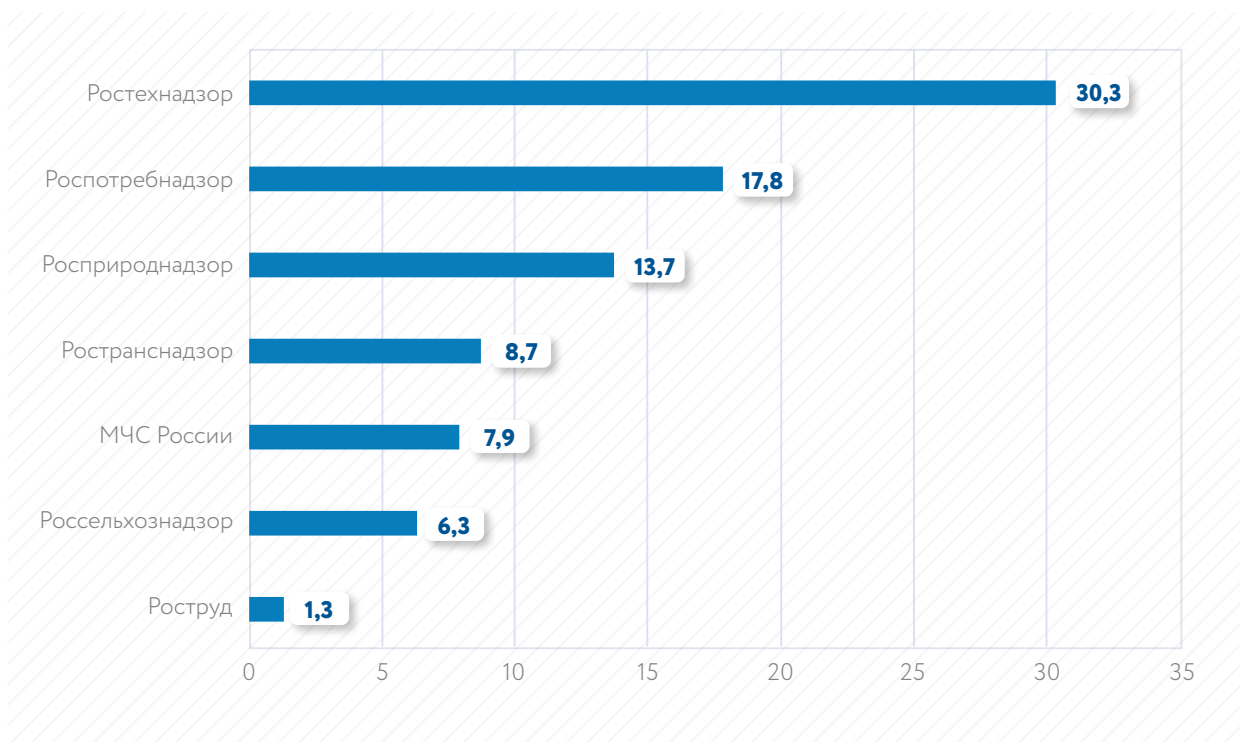
На втором месте по размеру поднадзорной среды — МЧС России с более чем 2,4 млн объектов защиты (охват проверками в 2019 г. — 7,9%). На третьем месте — Роспотребнадзор (почти 942 тыс. подконтрольных лиц и 17,8% уровень охвата проверками).

Оценки ведомствами доли хозяйствующих субъектов, в отношении которых они провели проверки в 2018 г. (от общего числа их подконтрольных лиц), представлены на рисунке 14.

В целом же медианное значение охвата доли подконтрольных субъектов **по данным самих федеральных органов контроля составляет 6,6%**.

РИСУНОК 14

Доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых отдельными органами контроля были проведены проверки в 2018 г. (% , по данным статистики)





ЕВГЕНИЙ КОВТУН

В 2008-2009 гг. — заместитель директора Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России

10 лет
Федеральному
закону 294-ФЗ

С чего все началось

В 2008 г. уже действовал федеральный закон № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», но на практике он фактически не работал. Все остальные законы, которые регламентировали контрольно-надзорные мероприятия и другие правила, прописанные в других документах, так и не успели привести в соответствии с этим законом. Соответственно, не были приняты необходимые нормативные и подзаконные акты.

Кроме того, по самому закону складывалась весьма слабая арбитражная практика. Перед нами стояла задача сделать работающий на практике документ. Указ Президента РФ № 797 о создании нового закона поступил на исполнение в Минэкономразвития России. В итоге над реализацией Указа в министерстве работало пять человек, мне досталась контрольно-надзорная деятельность. Были очень сжатые сроки, но при этом чувствовалась большая поддержка от Правительства РФ и администрации Президента РФ. Понимая, что именно не работает, предстояло с нуля придумать новые механизмы, предложить то, что действительно будет работать.

В чем состояла дискуссия

Шел диалог о том, чтобы появился некий арбитражный досудебный механизм между проверяющим и проверяемым. К этому времени контролер всегда был прав, нужно было что-то менять в этой парадигме. Именно в этой дискуссии родилась идея о согласовании внеплановых проверок прокуратурой. Довольно активно велись споры о том, что первично — контроль или надзор, и чем же они отличаются. В итоге хоть ответы и были найдены, консенсуса достичь не удалось, и мы в очередной раз решили просто объединить эти термины: чем больше было людей, тем больше звучало мнений, а времени на дискуссию было все меньше и меньше. Конечно, мне как юристу понятно и тогда, и сейчас: термины «контроль» и «надзор» ничего общего между собой не имеют. Но тогда было важным не это. Тогда был другой принципиальный момент: государство хочет поменять свое отношение к бизнесу, государство хочет сделать для него что-то важное и хорошее. И это были не пустые слова, было реальное желание изменить весь подход. Звучали предложения посмотреть на мировые практики. Проблема была в том, что по-настоящему никаких мировых практик не существовало. Да, были отдельные моменты, но так, чтобы в широком смысле взять и переложить на российский опыт, — нет, такого не было. Не было именно процедурно-процессуального закона, который бы ложился на нашу правовую систему.

Просто о сложном

На мой взгляд, из всего массива законодательных практик этот закон стал одним из самых удачных. И не потому, что я непосредственно участвовал в его разработке и принятии. А потому, что впервые за долгое время он был написан достаточно просто. И это, на мой взгляд, очень важный момент. Документ был написан понятно не только для юриста, хотя, в дальнейшем, с учетом поправок, он становился все труднее для понимания. В первой редакции любой предприниматель малого и среднего бизнеса мог его прочитать. Причем не только прочитать, но и понять, что в нем написано, оценить риски порядок собственных действий. А если помнить о том, что тогда малый и средний бизнес только вставал на ноги, — это было важным фактором. Юристы были далеко

не у всех, поэтому простота изложения и прозрачность формулировок стали важными факторами. Всю «сложность» мы перенесли в подзаконные акты, достаточно сказать, что когда мы приводили в соответствие действующее законодательство — это был Федеральный закон № 242-ФЗ — там было около четырехста страниц, его в Госдуме никто не хотел читать. По всем остальным законам, по всем видам надзора мы везде прописывали одинаковые требования, было важно, чтобы арбитражная практика была единообразной.

Правоприменение

После вступления закона в силу и выпуска нормативных актов мы делали две постоянные, на мой взгляд, важные вещи: писали ежегодный доклад и по итогам доклада давали поручения. Эти поручения, по большей части, мы давали сами себе: что нужно исправить, какие недочеты, что не работает. Плюс, у нас была форма статистики. Мы впервые после распада СССР начали получать реальные цифры — количество проверок, которые проводят органы федеральной, региональной и муниципальной власти. И, например, выяснилось: там, где мы чисто теоретически считали, что бизнесу плохо, что муниципальные органы сильно его напрягают, полномочий к таким действиям нет. То есть довольно скоро стало понятно, где, кто, как превышает свои полномочия и как работать с имеющимися статистическими показателями. Но была и обратная ситуация, когда мы видели, что не прав бизнес. В министерстве была полная картина, работать стало намного проще. Первое время работали рука об руку с прокуратурой, для них процедура согласования проверок была в новинку, поэтому вместе писали все первые инструкции.

Что не удалось

Самый тяжелый закон — это закон процессуальный. Каждый процессуальный акт подвергается самым большим изменениям, и это логично. Мы это тоже хорошо понимали, знали заранее, что сразу после подписания закона нам придется готовить в него поправки. Да, в чем-то стало лучше, в чем-то хуже. Позже стало понятно, что отдельные хорошие идеи на практике не заработали. Но не потому, что эти идеи были плохими. А потому, что либо акценты были плохо расставлены, либо возможности довести результат до конца был ограничен.

Знает каждый предприниматель

Закон прожил хорошую жизнь и до сих пор живет. По нему наработали существенную базу, выпустили в срок все подзаконные НПА, его знает каждый предприниматель. Что могут и не могут делать прокуроры, что такое плановые и внеплановые проверки, что и как проверять — все это известно и заучено бизнесом. Таких документов, которые ясны и понятны предпринимателю, — не так много.

Пути развития

Возможно, закон о госконтроле должен был быть более масштабным и всеобъемлющим документом. Кодекс, кодифицированный акт, содержащий процессуальные и материальные нормы. В любом случае, важен итог: не имеет значения, сколько раз придет контролер. Вот он пришел один раз и выписал штраф на десять миллионов рублей. Вот он пришел десять раз, пять раз из них — пожал предпринимателю руку, еще пять раз — выписал штрафов на пять тыс. рублей или акт, по результатам которого все замечания устранили и, вроде, тема закрыта. Проверка для бизнеса — всегда бесплатна для предпринимателя и всегда оплачивается государством. Дальше — дело теории, нужно ли контролерам «отбивать» бюджетные расходы и наполнять штрафами бюджет или контролер должен как аудитор помогать предпринимателю соблюдать требования законодательства. Как бы то ни было, процедуры всегда подвижны и проходят испытания и временем, и человеческим фактором. Однозначно говорить, какой должна быть проверка и чем она должна заканчиваться, конечно, нельзя. Каждая встреча контролера и предпринимателя по-своему уникальна и никогда не заканчивается по заранее написанному законодателем сценарию.

5. Самые активные контролеры

3/4 федеральных проверок

проводятся 4 федеральными ведомствами

а. Органы контроля

На федеральном уровне компетенцией проводить различные проверки наделены 48 органов контроля (в т.ч. 44 федеральных органа исполнительной власти, две государственные корпорации, один внебюджетный фонд, а также Банк России). Региональный государственный контроль и муниципальный контроль осуществляются, соответственно, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Также отдельными полномочиями по проведению проверок могут наделяться подведомственные организации таких органов.

Согласно данным ЕРП, в 2019 г. проверки проводили в общей сумме 3 190 различных органов контроля¹⁰. Среднестатистический орган контроля провел в среднем около

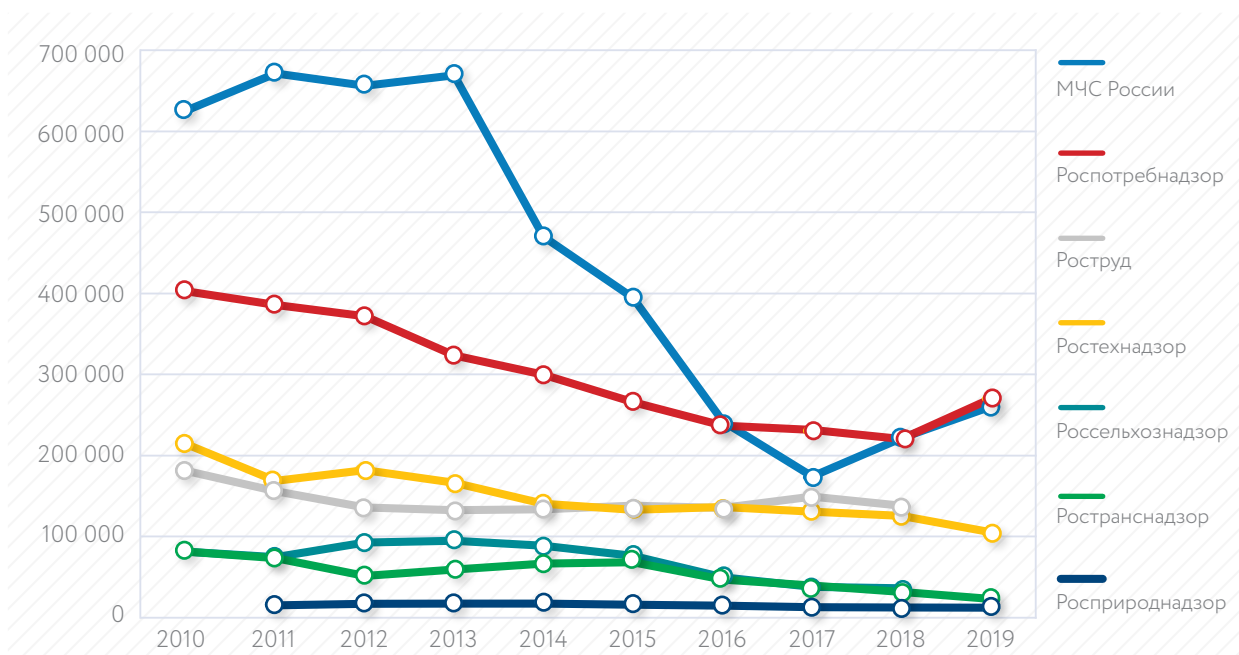
690 проверок в год. Однако медианное значение гораздо ниже среднего и составляет всего 25 проверок в год на один орган. Это связано с тем, большое количество органов контроля (в основном, муниципальных) проводит очень мало проверок. При этом массовые проверки приходятся на ограниченное количество органов контроля.

Так, по статистическим данным ГАС «Управление» 73% всех федеральных проверок в 2019 г. провели 4 органа, на каждый из которого приходится больше 100 тыс. проверок в год (Роспотребнадзор (270 тыс. проверок), МЧС России (260 тыс. проверок), Роструд (около 125 тыс. проверок¹¹), Ростехнадзор (104 тыс. проверок)).

На рисунке 15 представлены сведения о количестве проверок по результатам федерального статистического наблюде-

РИСУНОК 15

Количество проверок по отдельным федеральным органам контроля (данные статистики)



¹⁰ Считая территориальные органы федеральных органов контроля в качестве самостоятельных органов контроля.

¹¹ На момент подготовки доклада сведения о количестве проверок Роструда в 2019 г. в рамках федерального статистического наблюдения обобщены не были. Количество проверок приводится по данным ЕРП.

ния с 2010 г. по таким органам контроля, а также в отношении Россельхознадзора, Ространснадзора, Росприроднадзора.

Практически по всем из рассматриваемых органов наблюдается многолетний спад контрольно-надзорной активности. Особенно сильное сокращение количества проверок провел МЧС России. С 2013 по 2017 г. количество проверок сократилось почти в 4 раза. Однако после трагических событий в Кемерово в марте 2018 г., последующей критики в адрес министерства и смены министра количество проверок увеличилось снова на 56%.

Статистические данные представляются только в агрегированном виде по ведомству

или субъекту РФ в целом, без разделения на территориальные органы федеральных ведомств или отдельные органы регионального контроля субъекта РФ. В этой ситуации гораздо более наглядными являются сведения ЕРП, позволяющие провести такую декомпозицию.

В соответствии с данными ЕРП (таблица 1) в территориальном разрезе лидерами по количеству проверок являются не федеральные, а региональные органы контроля отдельных субъектов РФ. В десятке органов с наибольшим количеством проверок в 2019 г. семь органов относятся к региональному уровню власти — жилищному и строительному надзору.

Таблица 1

ТОР-10 контролеров страны. Региональные органы контроля и территориальные органы федеральных органов контроля с наибольшим количеством проверок в 2019 г. (по данным ЕРП)

№	Орган контроля	Количество проверок
1	Государственная жилищная инспекция Московской области	42 616
2	Государственная жилищная инспекция Липецкой области	18 542
3	Главное управление МЧС России по г. Санкт-Петербургу	15 215
4	Управление Роспотребнадзора по Краснодарскому краю	14 576
5	Департамент государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области	14 027
6	Государственная жилищная инспекция г. Москвы	12 498
7	Управление Роспотребнадзора по Московской области	12 120
8	Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга	11 929
9	Главное управление МЧС России по г. Москве	11 465
10	Комитет государственного строительного надзора г. Москвы	11 425

б. Виды контроля

В рамках форм статистической отчетности сведения агрегируются по федеральному ведомству в целом и потому не позволяют оценить количество проверок в случае, если ведомством осуществляется несколько видов контроля. Данный недостаток также может быть частично преодолен при использовании ЕРП, содержащего соответствующие данные. К сожалению, при заполнении полей ЕРП не используется единый справочник-классификатор видов контроля (по причине упомянувшегося выше отсутствия единого реестра видов контроля). Поэтому ведомства заполнения сведения о виде контроля, в рамках которого проводится проверка, не единообразно, по-разному называя и группируя в общие виды различные контрольно-надзорные функции. Так в 2019 г. ведомства использовали более 300 различных вариаций написания осуществляемых ими видов контроля.

Однако экспертная обработка таких записей позволяет прийти к выводу о том, что, согласно ЕРП, в 2019 г. в России органы контроля осуществляли контрольно-надзорную деятельности в рамках **не менее чем 207 видов контроля**. При этом **только по 48 видам контроля проводится более 1 тыс. проверок в год**. При этом отдельно следует обратить внимание на то, что нормативно-правовыми актами в 2019 г. предусмотрено осуществление 299 видов государ-

ственного контроля (включая 63 вида лицензионного контроля). Иными словами, ведомства осуществляют лишь 70% нормативно-предусмотренных видов контроля.

По экспертным оценкам около 1/4 нормативно-предусмотренных видов государственного контроля на практике не осуществляются

К сожалению, при заполнении ЕРП ответственные сотрудники очень часто в качестве вида контроля указывают «иной вид надзора», не конкретизируя свою контрольно-надзорную функцию. Всего в ЕРП в 2019 г. было внесено 235,1 тыс. проверок с подобными отметками, что составляет 17,6% от всех проверок.

В таблице 2 приводятся сведения о 20 самых массовых видах контроля, в рамках которых по данным ЕРП проводилось не менее 5 тыс. проверок в 2019 г. Следует отметить, что в этом перечне отсутствует налоговый и таможенный контроль, так как сведения о проверках в рамках данного вида контроля не вносятся в ЕРП.

Таблица 2

Виды контроля, в рамках которых проведено более 5 тыс. проверок, 2019 г. (по данным ЕРП)

№	Наименование вида контроля	Проверки в 2019 г.	
		Количество проверок по виду	Доля от общего количества, %
1	Федеральный государственный пожарный надзор	229 339	17,2
2	Региональный государственный жилищный надзор и региональный лицензионный контроль за предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными домами, муниципальный жилищный контроль	180 521	13,5
3	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	163 628	12,2

№	Наименование вида контроля	Проверки в 2019 г.	
		Количество проверок по виду	Доля от общего количества, %
4	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 о специальной оценке условий труда	122 184	9,1
5	Государственный строительный надзор	61 736	4,6
6	Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей	44 117	3,3
7	Государственный ветеринарный надзор, в т.ч.:	28 724	2
7.1	федеральный государственный ветеринарный надзор	21 144	1,6
7.2	региональный государственный ветеринарный надзор	7 580	0,6
8	Государственный контроль (надзор) в сфере образования	26 874	2
9	Государственный экологический надзор (кроме государственного земельного надзора)	23 644	1,8
10	Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности	23 088	1,7
11	Федеральный государственный энергетический надзор	21 048	1,6
12	Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль	17 789	1,3
13	Федеральный государственный транспортный надзор (в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта и автомобильного транспорта)	13 922	1
14	Федеральный государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор)	13 083	1
15	Государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности	12 161	0,9
16	Региональный государственный контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия	9 860	0,7

№	Наименование вида контроля	Проверки в 2019 г.	
		Количество проверок по виду	Доля от общего количества, %
17	Федеральный лицензионный контроль за деятельностью по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек	8 911	0,7
18	Государственный контроль (надзор) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов	8 545	0,6
19	Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	6 392	0,5
20	Государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств	5 638	0,4

52% всех проверок проводится только в рамках четырех видов контроля. По 93% видов контроля количество проверок составляет менее 1% от общего количества проверок, отраженных в ЕРП. Это означает, что **основное воздействие на бизнес оказывает небольшая часть контрольно-надзорных функций**. Основная же масса видов контроля являются узкоотраслевыми и специфическими полномочиями, воздействие которых ощущает небольшое количество предпринимателей. Поэтому **реформа контрольно-надзорной деятельности должна быть направлена, в первую очередь, на массовые виды контроля**.

1/2 всех проверок приходится на 4 вида контроля

6. Самые проверяющие регионы («тепловая карта» проверок)

1/4 всех проверок проводится на территории 6 субъектов РФ

Данные ЕРП и федерального статистического наблюдения свидетельствуют о неравномерном распределении плотности контрольно-надзорной деятельности по территории страны, а также о неравномерном соотношении долей федерального, регионального и муниципального контроля друг с другом.

Сведения о количестве проверок территориальных органов федеральных органов контроля, органов регионального контроля и органов муниципального контроля в разрезе субъектов РФ доступны в наборах открытых данных ЕРП. В 2019 г. лидером по количеству всех проверок среди федеральных округов стал Центральный федеральный округ, а среди субъектов РФ — Москов-

ская область, Москва, Краснодарский край, Санкт-Петербург, Свердловская и Ростовская области. В данных регионах проведены 24% всех проверок.

Анализ данных ЕРП и результатов федерального статистического наблюдения позволяет прийти к выводу, что доля «федерального» контроля от общего количества проверок в регионах (с учетом регионального и муниципального контроля) колеблется от 30% (Тверская, Самарская и Мурманская области) до 95% (Чукотский АО, Республика Тыва, Республика Северная Осетия — Алания, Воронежская область).

На рисунке 16 представлена карта-диаграмма со схематичным обозначением субъектов РФ в зависимости от количества проверок, проведенных в них, согласно данным ЕРП.

Сведения о 10 субъектах РФ, в которых в 2019 г. контрольными органами всех уровней проведено наибольшее количество проверок, указаны в таблице 3.

РИСУНОК 16

Распределение субъектов РФ по количеству проверок

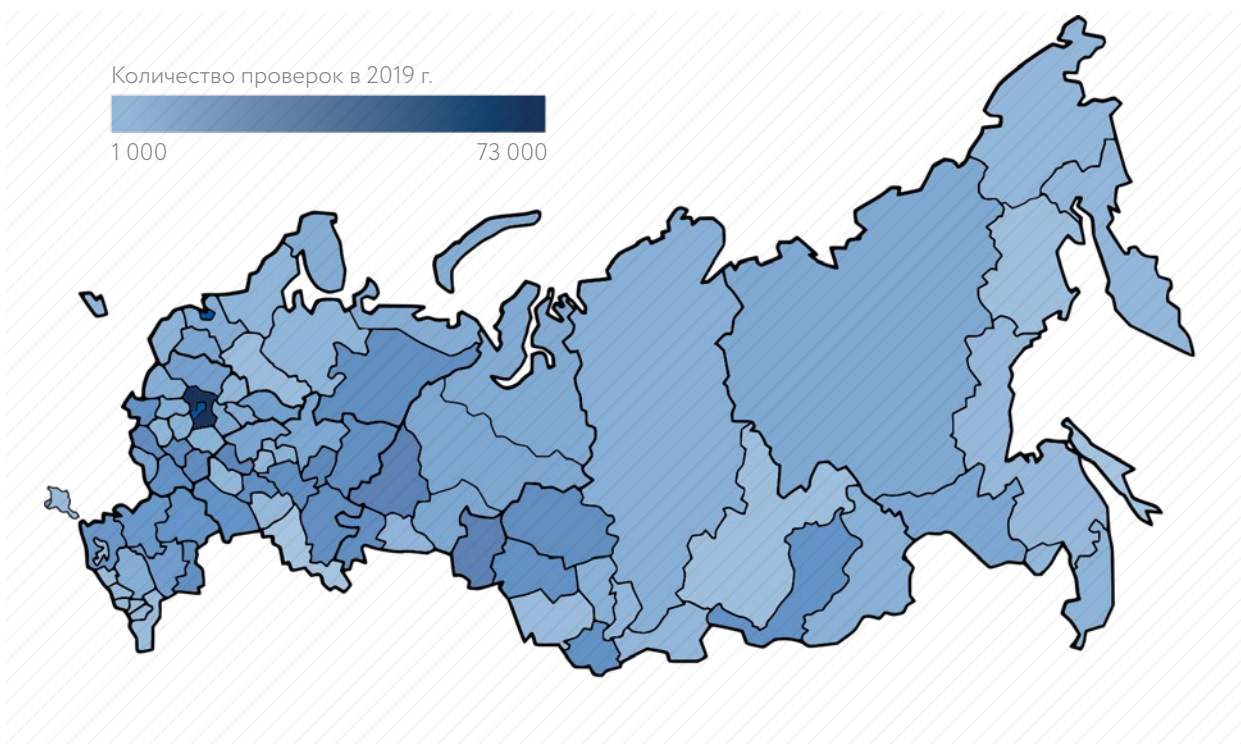


Таблица 3

Регионы-лидеры по количеству проверок в 2019 г. (по данным ЕРП)

№	Субъект РФ	Доля проверок от общего количества по РФ, %	Доля проверок (накопленным итогом), %
1	Московская область	6,2	6,2
2	Москва	4,4	10,6
3	Краснодарский край	3,6	14,2
4	Санкт-Петербург	3,6	17,8
5	Свердловская область	3,1	20,9
6	Ростовская область	2,7	23,6
7	Красноярский край	2,6	26,2
8	Республика Татарстан	2,6	28,8
9	Самарская область	2,6	31,4
10	Тюменская область	2,4	33,8

Однако регионы — лидеры по количеству проверок практически отображают перечень наиболее экономически активных субъектов РФ с наибольшим количеством компаний — подконтрольных субъектов. Более интересными являются сведения о

числе проверок относительно количества юридических лиц, запись о которых внесена в ЕГРЮЛ на 01.01.2020. На 1 000 зарегистрированных юридических лиц (далее — ЮЛ) в субъектах РФ может приходиться от 75 проверок в год до 1 341 (таблица 4).

Таблица 4

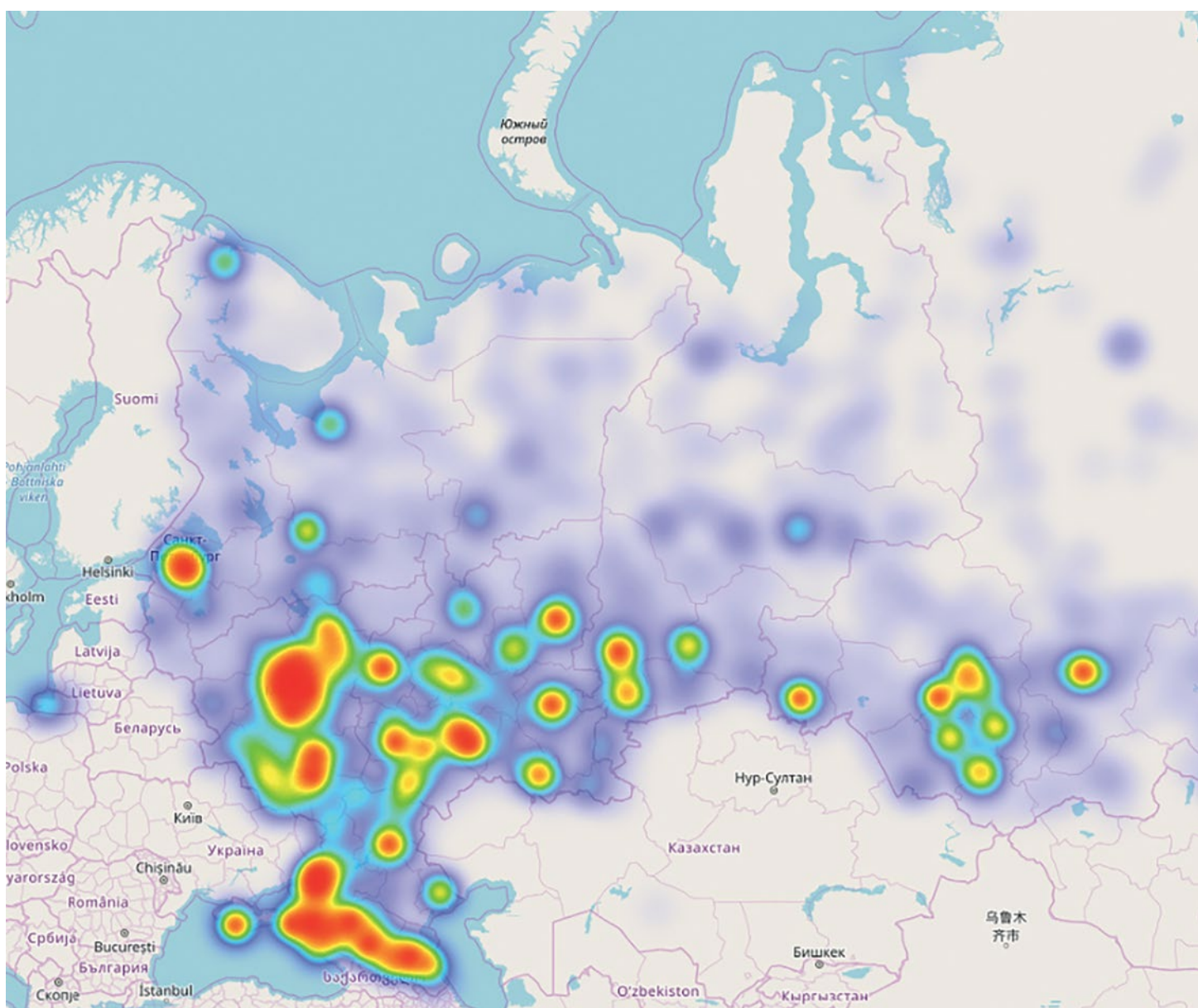
Регионы с наибольшими и с наименьшими значениями по количеству проверок на 1 000 зарегистрированных юридических лиц (по данным ЕРП)

№	Субъект РФ	Количество проверок на 1000 ЮЛ в 2019 г.
1	Липецкая область	1 341
2	Чукотский автономный округ	1 225
3	Магаданская область	1 079
4	Республика Калмыкия	1 009
5	Забайкальский край	835
6	Республика Тыва	831
7	Пензенская область	831
8	Республика Коми	808
9	Республика Алтай	806
10	Тюменская область	734
...
80	Вологодская область	272

№	Субъект РФ	Количество проверок на 1000 ЮЛ в 2019 г.
81	Калининградская область	227
82	Приморский край	199
83	Новосибирская область	184
84	Санкт-Петербург	153
85	Москва	74

РИСУНОК 17

Тепловая карта контрольно-надзорной деятельности¹²

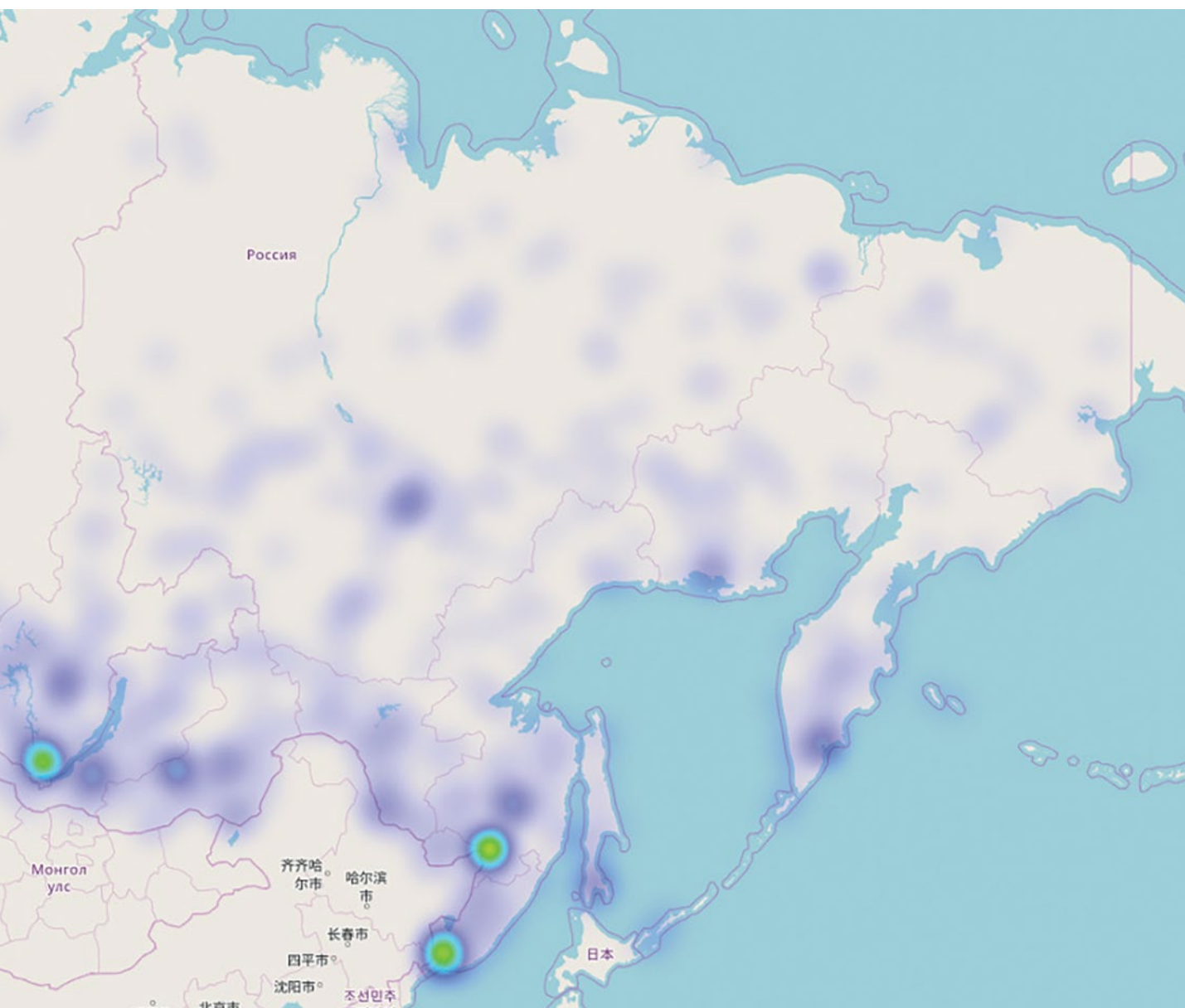


12 Карта подготовлена с использованием средств Leaflet и OpenStreetMap и доступна по ссылке <http://proverki-heatmap.ml/> Welcome to OpenStreetMap// [Электронный ресурс]. URL:<https://www.openstreetmap.org/> (дата обращения: 15.01.2020) Leaflet. An open-source JavaScript library for mobile-friendly interactive maps// [Электронный ресурс]. URL: <https://leafletjs.com/> (дата обращения 15.01.2020)

Места проведения конкретных проверок неравномерно распределены по территории субъектов РФ. Понятным образом, они концентрируются в экономических центрах, в которых осуществляют деятельность большинство подконтрольных лиц. По понятным причинам к таким центрам относятся административные центры субъектов РФ и их

пригороды. В ЕРП при заполнении сведений о проверках указывается конкретный адрес объекта проведения контрольно-надзорного мероприятия. Данные адреса были нанесены на карту, благодаря чему можно получить представление о том, как именно распределена контрольно-надзорная деятельность по территории России (рисунок 17).

Плотность контрольно-надзорной деятельности
(проверок на 1 кв. км в год)





АНДРЕЙ ШАРОВ

В 2008-2009 гг. —
директор Департамента
государственного
регулирования в экономике
Минэкономразвития России

10 лет

Федеральному
закону 294-ФЗ

С чего все началось

В 2008 г. перед разработчиками стояла задача — написать совершенно новый закон. Не поправки к уже действующему законодательству, а создать документ с нуля. В то время контрольно-надзорная деятельность регулировалась отраслевыми законами, актами Правительства РФ и ведомств. Не было ключевых терминов, которые стали привычными спустя 11 лет, материальных норм, определяющих основные понятия для всех видов контроля-надзора, процессуальных норм, которые определяют порядок назначения, проведения и обжалования проверок. Все это нужно было создать.

По сути, закону предстояло стать одним из основных элементов в системе деюрократизации наравне с сокращением обязательной сертификации и реформой техрегулирования.

Что удалось

Главное, был написан процессуальный закон. По сути, впервые был создан подобный административный процесс по аналогии с процессом уголовным, проверки введены в правовое русло. Иными словами, разрешено только то, что закон предусматривает напрямую. И в случаях с нарушениями со стороны проверяющих сотни тысяч компаний смогли с соблюдением требований закона защитить свои права в суде. Это важнейший эффект от принятия документа.

Что не удалось

На данный момент количество внеплановых проверок значительно превышает число плановых. И это, к сожалению, означает только одно: цель — снизить давление на бизнес — не достигнута. В первую очередь, потому что никто не работает с требованиями, с KPI. Закон может работать с такими процедурами, но не с такими требованиями. «Регуляторная гильотина» — уже работает, но она не будет эффективна без требований, установленных техническими регламентами. Унификации этих требований с лучшими мировыми практиками — ЕС, американских ассоциаций — так и не произошло.

Идея была в том, чтобы присоединиться к правилам, которые показали свою эффективность. Инкорпорировать эти правила в российскую действительность, чтобы сократить количество проверок. Но ведомства такой подход не поддержали.

Если мы хотим добиться успеха, к этой теме стоит вернуться. Еще раз посмотреть список обязательной сертификации, изучить международные стандарты, понять, что мы можем признать в одностороннем порядке, в независимости от признания наших сертификатов. Вот тогда действительно произойдет реформа материальной части закона. Необходимо не только смотреть, но и двигаться в будущее, ориентироваться на новые поколения.

Работа с Big Data (большими данными)

Контрольно-надзорная деятельность, если смотреть на планирование проверок, профилактику правонарушений, должна опираться на большие данные. Но сейчас в распоряжении государства их нет. Весь онлайн сосредоточен в банках, в страховых

компаниях, у операторов связи, ряда других игроков. Государству необходимо сформировать запрос на большие данные и исходя из них принимать решение о назначении проверок и ответственности за нарушения. По сути, установить дистанционный контроль.

Практику работы с Big Data мониторинговых, залоговых служб банка можно экстраполировать на контрольно-надзорную деятельность. Есть много неохваченных направлений по анализу индикаторов риска, использованию космических технологий (фотосъемка объектов строительства), дронов. Любые несанкционированные свалки в регионах, нарушения при строительстве — всю информацию можно снять с дрона.

Технологии контроля

Необходимо повышать правовую культуру, причем как среди чиновников, бизнесменов, так и среди граждан. С обращениями о нарушениях нельзя не работать, но в этом случае остается нерешенным вопрос об ответственности за ложный донос. И это вредит бизнесу, поскольку такие обращения о нарушениях могут использоваться как элемент коммерческой борьбы.

Нужно продвигать идею о народном контроле. Неправильно припаркованный автомобиль, накренившийся строительный кран, открытый люк — а это угроза жизни и здоровью — все это уже сейчас можно сфотографировать на телефон, поставив соответствующий геотег. А дальше это уже работа властей — установить компанию, к которой относится этот участок, назначить штраф и выдать предписание устранить проблему. Причем соответствующее пуш-уведомление на телефон отправлять сразу руководителю предприятия, тогда это будет работать.

Не менее важные вопросы — распределение полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти и дублирование этих полномочий на уровне федеральных ведомств. Переизбыток проверяющих на один объект — всегда плохо. Будущее за централизованными окружными хабами, в которых будет работать одна и та же команда с разными полномочиями. Это сэкономит ресурс и добавит процессу прозрачности.

Необходимый уровень риска

Есть ключевой момент в вопросе риск-ориентированного подхода: успешный бизнес не может работать без понимания уровня допустимых рисков. Например, в банке от этого зависит практически все: какой риск дефолта ты принял, какой профиль клиента допустил. И в этом случае схема проста: риск не добрал — не заработал. Перебрал — провалился. Нельзя брать за исходное — ноль, это гарантированно разрушит бизнес. И, конечно, если смотреть в будущее, ключевой, принципиальный момент — это не процедура, а предмет надзора.

7. Результативность проверок

Результативными проверками будем считать те проверки, в рамках которых были выявлены нарушения обязательных требований, создающие угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям, и по итогам проверки такие нарушения (угрозы) были устранены.

Результативность контрольно-надзорной деятельности в целом и проверок в частности чрезвычайно сложно поддается учету и анализу.

В рамках федерального статистического наблюдения учитывается количество проверенных лиц, в отношении которых выявлены нарушения (любые нарушения и нарушения, создающие непосредственную угрозу причинения вреда). При этом квали-

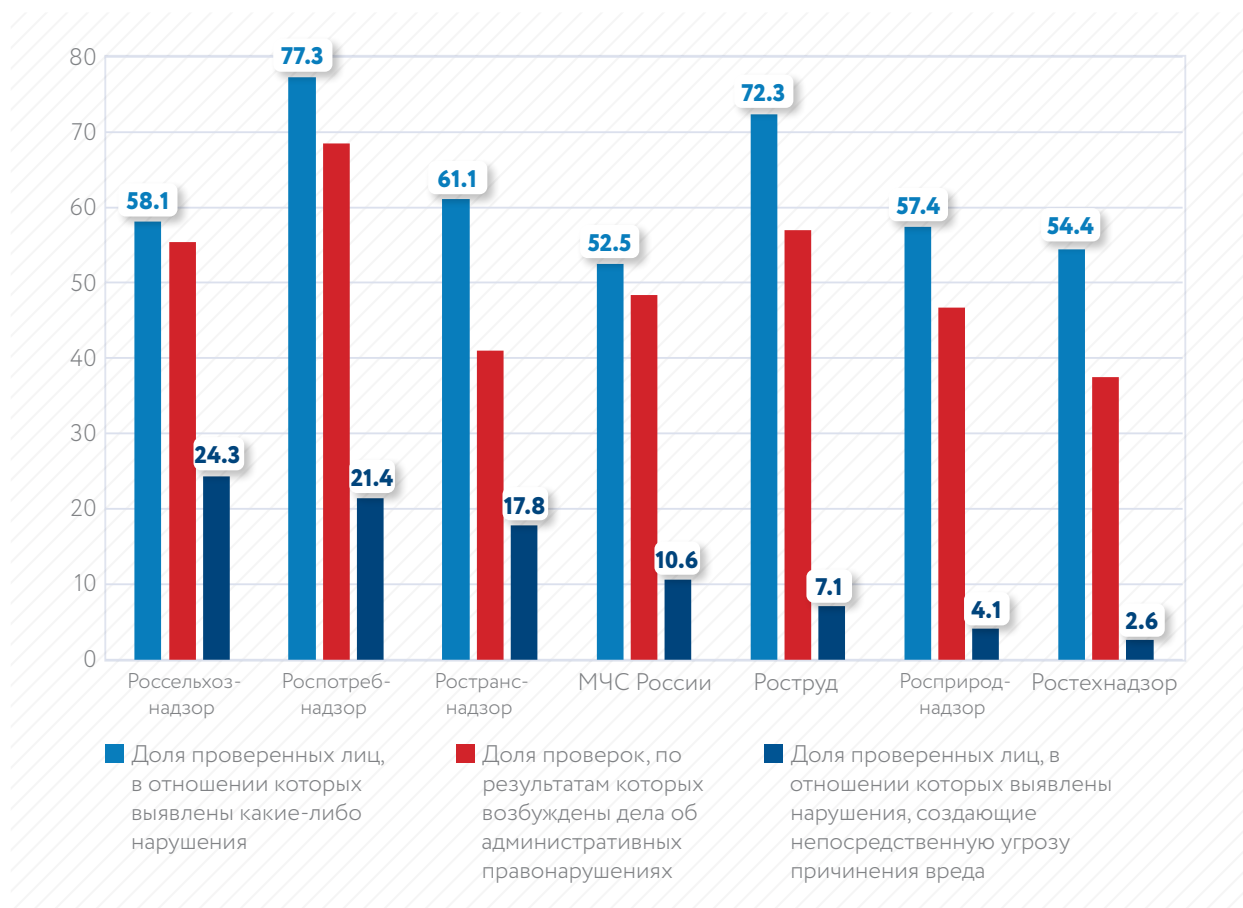
фикация нарушений на простые и создающие непосредственную угрозу причинения вреда проводится самими ведомствами в условиях отсутствия единых критериев и рекомендаций.

Также в рамках статистического наблюдения ведется учет проверок, по итогам проведения которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях.

На основе указанных данных на рисунке 18 представлены данные о доле «результативных проверок», закончившихся выявлением различных нарушений, в 2018 г. в отношении Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Ространснадзора, МЧС России, Россельхознадзора и Роструда.

РИСУНОК 18

Доля проверенных лиц, в отношении которых в ходе проверок 2018 г. выявлены различные типы нарушений (от общего количества проверенных лиц, %)



Среди отобранных для анализа семи органов контроля, среднее значение доли проверенных лиц, у которых **выявлены какие-либо нарушения, составляет 62%**. Данное значение является стабильным для таких органов контроля и **практически не меняется с 2011 г.**

Вероятность же того, что выявленные нарушения повлекут привлечение к административной ответственности подконтрольного лица, меньше, так как не все нарушения образуют составы административных правонарушений. По указанным органам в среднем только **каждая вторая проверка заканчивается возбуждением дела об административных правонарушениях** (50,6% проверок в 2018 г.). Данный показатель **также относительно стабилен и с 2011 г.** для указанных органов контроля практически не менялся.

Наконец, случаи, когда органы контроля квалифицируют выявленные ими нарушения в качестве «грубых» (создающих непосредственную угрозу причинения вреда), еще меньше. По указанным органам контроля такие нарушения выявляются, **в среднем, только в отношении 12,6%** проверенных ими лиц. Такой показатель также является **стабильным и для указанных органов контроля: с 2011 г.** практически не меняется.

Таким образом, с момента принятия Федерального закона № 294-ФЗ приведенные **показатели «результативности» проверок на примере семи ведомств практически не изменились, и начавшаяся в середине 2010-х гг. реформа контрольно-надзорной деятельности на них не повлияла.**

При проведении проверки

у 62%

проверяемых находят нарушения

50%

проверок заканчиваются для проверенного лица привлечением его или его работников к административной ответственности

Только у 12%

подконтрольных лиц выявляются нарушения, связанные с фактом или создающие непосредственную угрозу причинения вреда

Данные показатели практически не меняются

с 2011 г.

8. Реактивный контроль (виды и основания проверок)

3/4 всех проверок являются внеплановыми

Проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Результаты статистического наблюдения с 2010 г. демонстрируют, что **доля внеплановых проверок с каждым годом увеличивается.**

По данным статистического учета количество плановых проверок к 2018 г. кратно сократилось от уровня 2010 г. почти в 4 раза. Количество же внеплановых проверок осталось почти на том же уровне (-4%). В результате, если в 2010 г. внеплановые проверки составляли 48% от общего количества проверок, то в 2018 — 78% (рисунок 19).

По некоторым органам контроля, несмотря на общий тренд сокращения, количество внеплановых проверок даже немного выросло по сравнению с началом наблюдения. Например, в Ростехнадзоре по сравнению

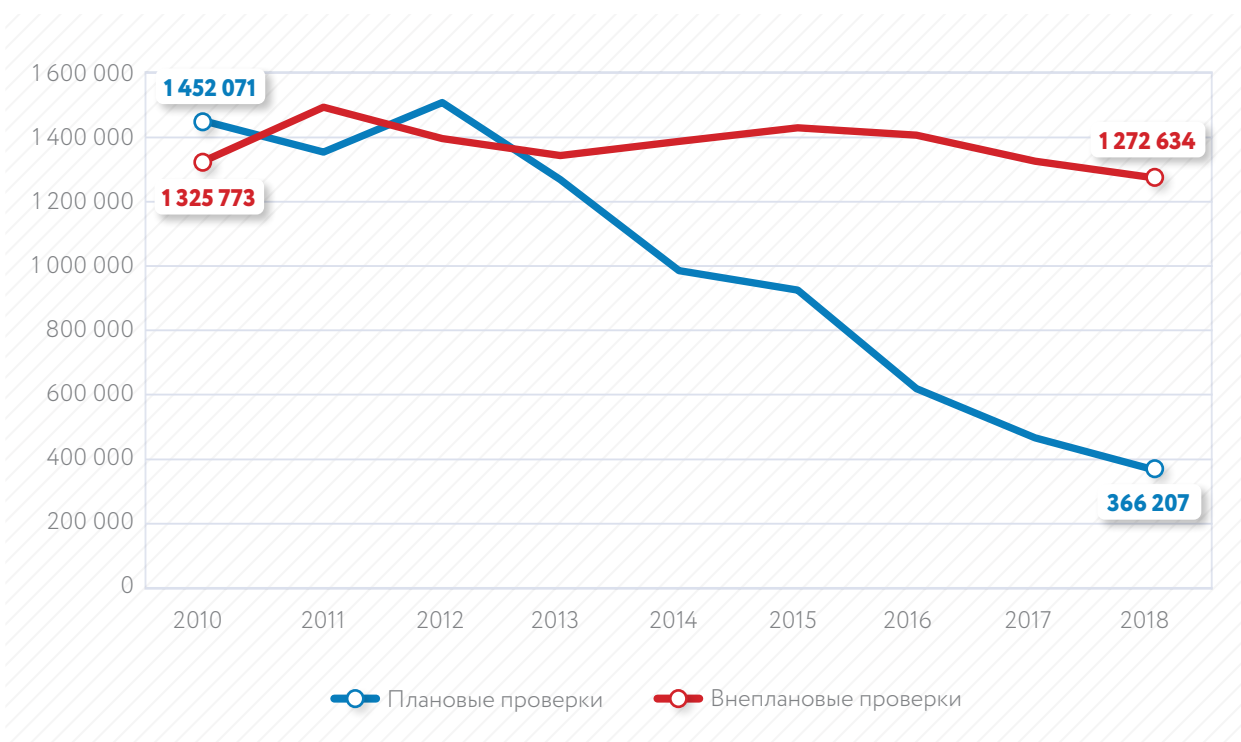
с 2010 г. в 2018 г. было проведено на 13% внеплановых проверок больше, чем в 2010 г. При этом количество плановых проверок Ростехнадзора сократилось более чем в 4 раза.

Таким образом, по итогам 10-летнего действия Федерального закона № 294-ФЗ государственный контроль приобрел явно выраженный внеплановый характер. Если в начале 2010 г. количество плановых и внеплановых проверок было примерно одинаковым, то к настоящему моменту плановые проверки проводятся существенно реже.

По некоторым органам контроля плановый характер контроля в 2010 г. существенно превалировал над внеплановыми мероприятиями. Например, количество плановых проверок в Ростехнадзоре и Россельхознадзоре в 2010 г. более чем в 1,5 раза превышало количество внеплановых. В настоящее же время плановый характер превалирует только в специфических видах контроля (за некоммерческими организациями, в сфере образования, финансовый контроль).

РИСУНОК 19

Динамика количества проверок по их видам, ед. (2010–2018 гг.)



Некоторые органы контроля декларируют даже полный отказ от плановых проверок (Росаккредитация, Роспотребнадзор в части проверок в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей).

Хорошо это или плохо для бизнеса? Положительным аспектом данной тенденции является только то, что **общее количество проверок стало меньше**. Однако сам по себе **внеплановый характер контроля является скорее неэффективным**. В рамках него **не осуществляется проактивное управление рисками**. Более того, рискориентированный подход, вообще, не применяется при проведении внеплановых проверок. Такие проверки являются реакцией на какие-либо уже свершившиеся события или поступившие жалобы и, чаще всего, не имеют своей целью предупредить наступление вреда в будущем.

Наиболее часто на федеральном уровне внеплановые проверки (не считая проверок по контролю за исполнением предписаний) проводятся в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, в том числе заместителей Председателя Правительства (рисунок 20).

На рисунке 21 приведены сведения о количестве внеплановых проверок в разрезе отдельных оснований, проведенных федеральными органами контроля с 2010 г.

Больше всего сократилось количество внеплановых проверок, назначаемых для контроля за исполнением предписаний. Это объясняется тем, что из-за сокращения общего количества проверок количество выдаваемых предписаний, контроль исполнения которых необходимо обеспечить, также снижается.

РИСУНОК 20

Основания проведения внеплановых проверок в 2018 г. на федеральном уровне

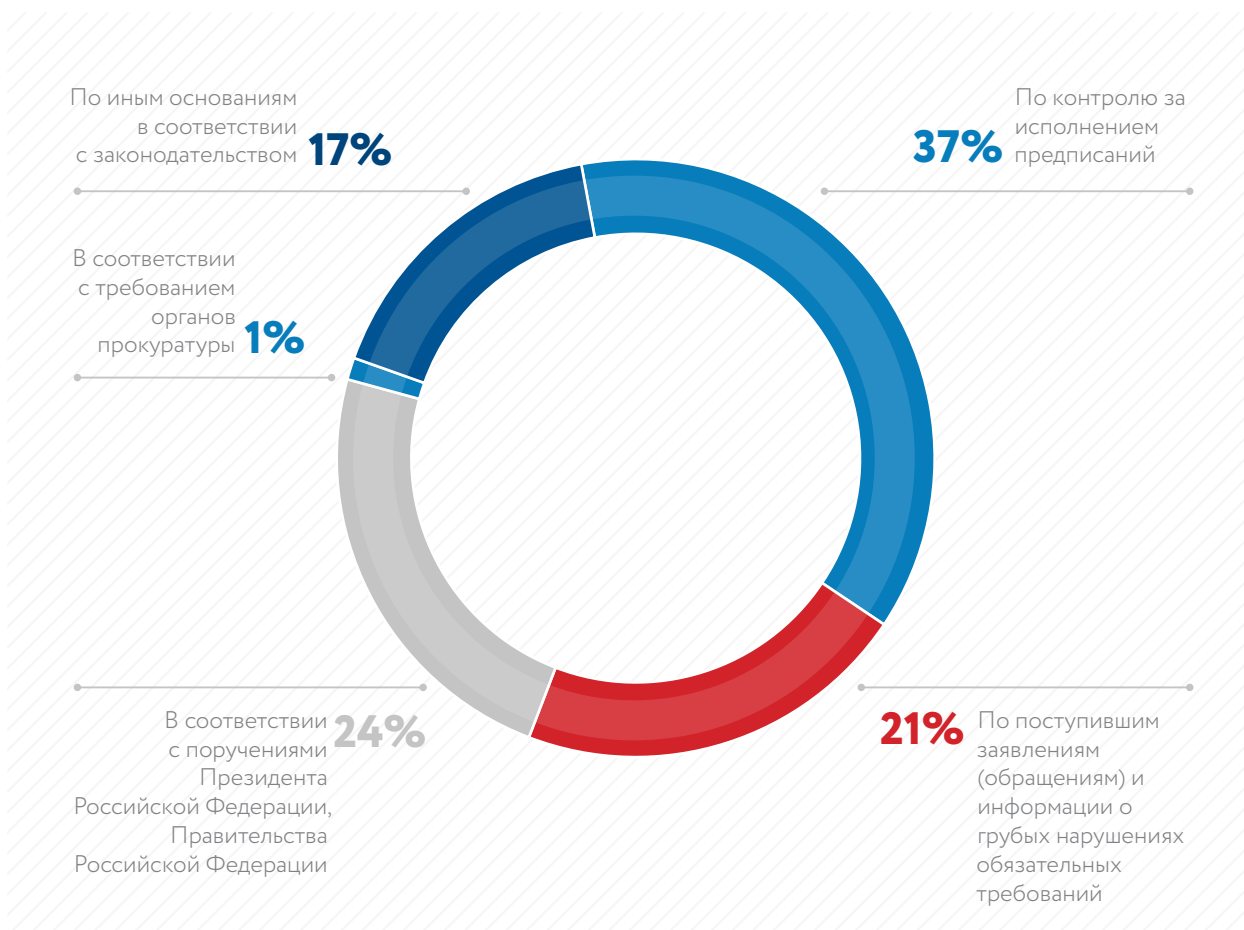
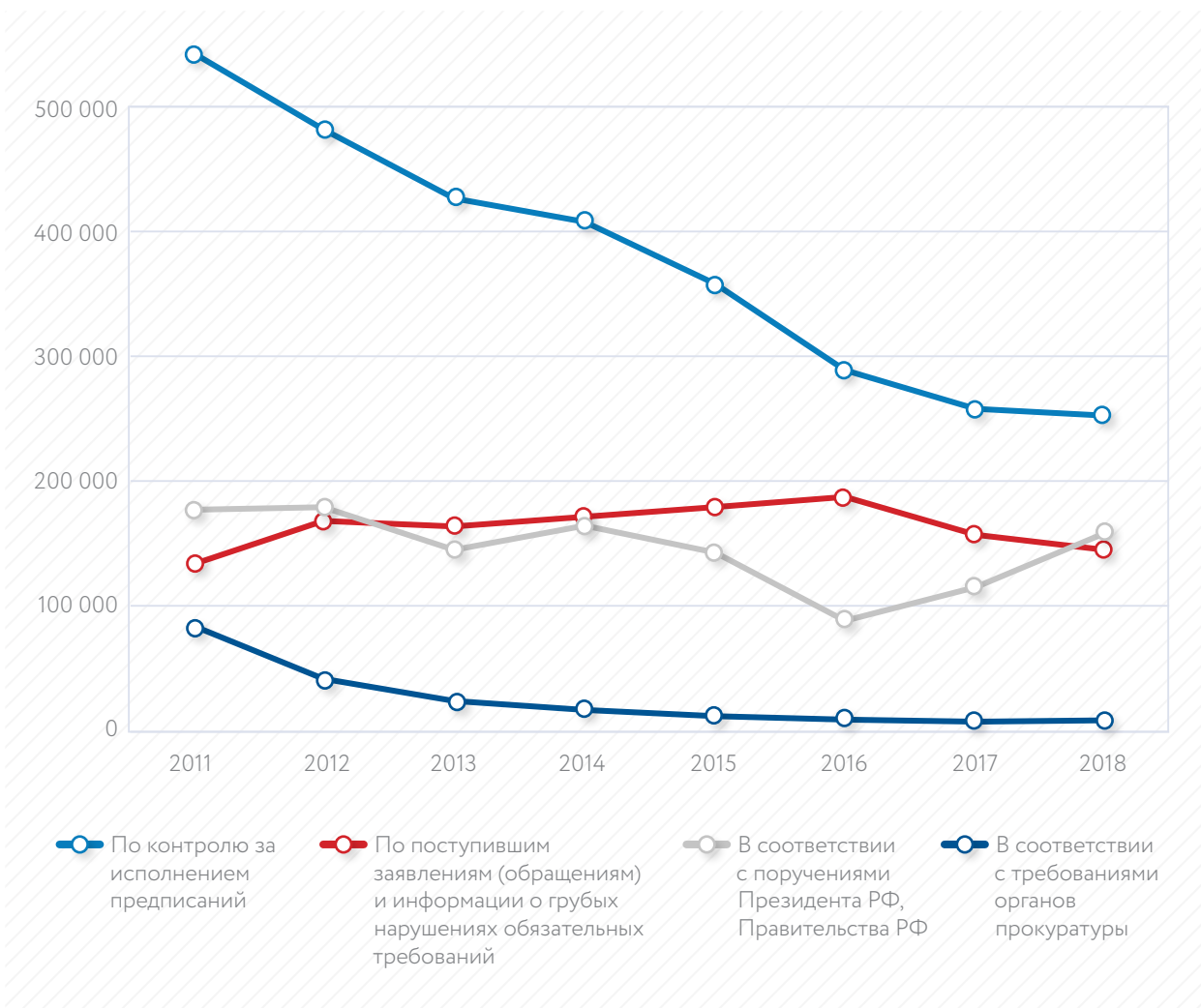


РИСУНОК 21

Количество внеплановых проверок в разрезе отдельных оснований, проведенных федеральными органами контроля (2010–2018 гг.)



Внеплановые проверки по поручению Президента и Правительства РФ проводятся чаще, чем по обращениям граждан и СМИ

Помимо того, что проверки делятся на плановые и внеплановые, законодательство предусматривает их деление на документальные и выездные.

Кроме того, анализ данных ЕРП позволил выявить также третью форму проверки («документарная и выездная»), не известную законодательству, однако выработанную правоприменительной практикой.

Обычно такая форма выбирается ведомствами при составлении плана проведения плановых проверок, когда невозможно предсказать, потребуется или не потребуются выезд инспектора на место осуществления деятельности контролируемым лицом.

Если в плане проверок и приказе (распоряжении) о проверке указана какая-то определенная форма проверки, то предпринима-

тель имеет формальное право не исполнять требования органа контроля, связанные с проведением в отношении него проверки в иной форме. Поэтому органы контроля для предупреждения подобных рисков указывают в плане проверок такую гибридную форму проверки как «документарную и выездную». Такой подход находит понимание у органов прокуратуры и судов.

При проведении внеплановых проверок такая гибридная форма не встречается, так как в данном случае у органа контроля уже имеется большая определенность о характере необходимых мероприятий по контролю. Более того, четкое определение формы внеплановой проверки вызвано тем, что проведение внеплановых выездных проверок требует согласования с органами прокуратуры, а внеплановых документарных — не требует.

Ни рисунке 22 указано распределение проверок по их формам в 2019 г. на основе анализа данных ЕРП.

Таким образом, **контрольно-надзорная деятельность в России носит, в основном, «выездной характер», то есть ориентирована на формы проверок, создающие наибольшие издержки для бизнеса.**

3/4 всех проверок являются выездными

Во многом, это вызвано объективными причинами, так как большинство обязательных требований невозможно проверить без проведения осмотров и исследований производственных объектов.

Преимущественно документарный контроль (рисунок 23) практикуют Минюст России (федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций), Роструд и, как это ни странно, Ространснадзор. Например, в рамках лицензионного контроля за деятельностью по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, почти 82% всех проверок Ространснадзора являются документарными.

Преимущественной выездной контроль практикуют МЧС России (всего 0,1% документарных проверок), Ростехнадзор и Роспотребнадзор.

РИСУНОК 22

Формы проверок, проведенных в 2019 г. (данные ЕРП)

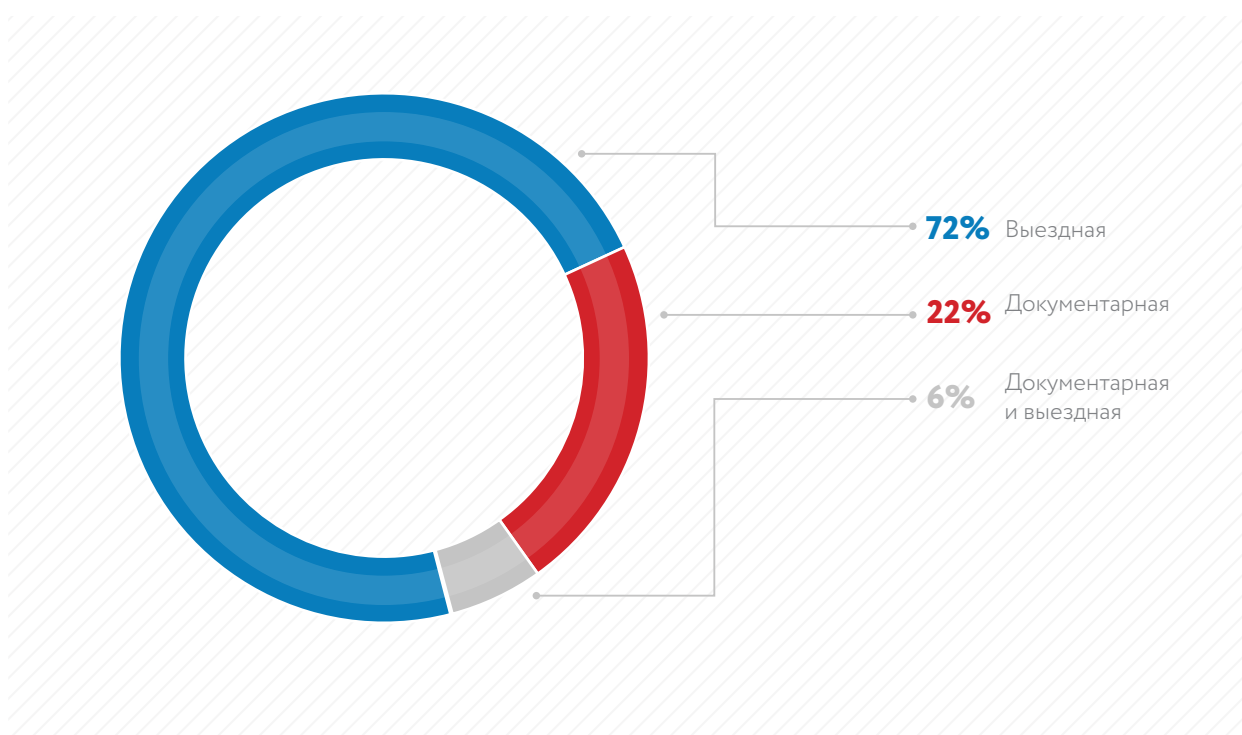
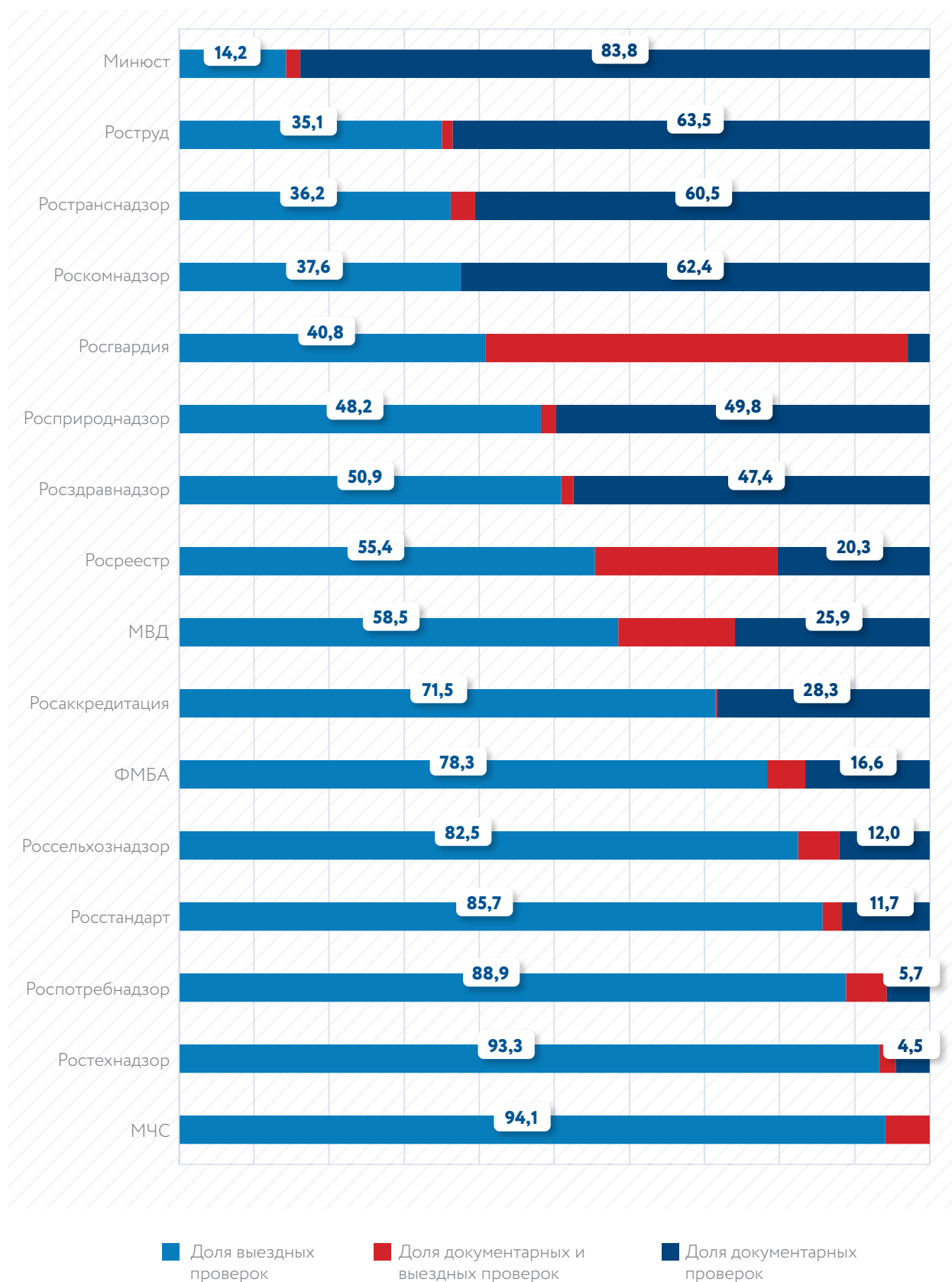


РИСУНОК 23

Применяемые формы проверок отдельными федеральными органами контроля (%), 2019 г. (данные ЕРП)





СЕРГЕЙ СЕМЕНОВ

В 2008-2009 гг. — референт
Аппарата Правительства
Российской Федерации

10 лет
Федеральному
закону 294-ФЗ

С чего все началось

Реформа госконтроля — часть административной реформы, начало которой было положено указами Президента России в конце 90-х — начале 2000-х. Тогда возникла необходимость совершенствования системы государственного управления, в России нужно было создать благоприятный предпринимательский климат. Для успешного развития бизнеса было необходимо сократить избыточные административные ограничения и исключить неоправданное вмешательство государства в хозяйственную деятельность.

Среди первых законов 2001-го г. был Федеральный закон № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Однако закон № 134-ФЗ не предполагал внесения коренных изменений в систему контрольно-надзорных функций государства, которая сложилась еще в советское время. Поэтому основным итогом его реализации стало исключительно сокращение масштабов деятельности большинства контролирующих органов. В исследованиях и социологических опросах, которые провели в последующие годы, было отмечено положительное влияние принятых мер по сокращению административных ограничений.

Новые подходы

Дальнейшая реформа госконтроля потребовала выработки новых подходов, направленных по его совершенствованию и одновременного повышению эффективности. Также предстояло усилить механизмы защиты бизнеса от неоправданного вмешательства государства. Эти направления были реализованы в Федеральном законе № 294-ФЗ. Он был принят в декабре 2008 г. и определил современный этап реформы госконтроля.

Закон № 294-ФЗ удалось наполнить новым содержанием, именно он стал системным базовым законодательным актом в сфере КНД государственных органов и органов местного самоуправления. Цели, задачи, принципы, содержание государственного и муниципального контроля — все это появилось в законе. Удалось разграничить и уровни его применения (федеральный, региональный, муниципальный), детализировать виды и порядок проверок, сократить периодичность плановых проверок (не чаще одного раза в три года), предельные сроки и продолжительность их проведения.

Закон резко ограничил основания для проведения внеплановых проверок, прекратил полномочия многочисленных государственных учреждений по их проведению. А процессы планирования контрольной деятельности и назначения внеплановых проверок попали под контроль органов прокуратуры.

Важное значение приобрел введенный законом уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности: он исключал необходимость получения хозяйствующими субъектами неустановленных федеральными законами многочисленных разрешений, согласований, заключений до начала хозяйственной деятельности.

Статистика и мониторинг

Впервые появилась система федерального статистического наблюдения, государственной отчетности и оценки эффективности КНД. Создана ГИС «Контроль»,

установлен порядок подготовки ежегодных докладов о государственном и муниципальном контроле и его эффективности.

Это дало возможность на основе как официальных, так и экспертных данных развернуть в 2010–2018 гг. систематический мониторинг КНД в России, целенаправленно изучить ее специфику в различных сферах экономической деятельности и оценить масштаб ее влияния на развитие бизнеса.

В результате применения норм закона № 294-ФЗ и изменений, внесенных в более 150 актов законодательства РФ, количество проверок хозяйствующих субъектов в различных сферах экономической деятельности уменьшилось более чем в два раза.

Развитие реформы

В течение 2011–2019 гг. закон последовательно дополнялся новыми статьями: в частности, появился риск-ориентированный подход. При его введении был учтен как зарубежный, так и отечественный опыт, накопленный при осуществлении банковского и страхового надзора, надзора на финансовых рынках, налогового и таможенного контроля.

Закон также был дополнен новыми формами контрольной деятельности: это рейдовые обследования, «дистанционный» контроль без взаимодействия с подконтрольными субъектами, предварительный контроль в форме «контрольной закупки» и процедуры выдачи предостережений о потенциально возможных нарушениях и их профилактике.

С 2018 по 2020 г. был введен мораторий на проведение плановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства. Создан Единый реестр проверок, в котором учитывалась не только информация о проведении мероприятий по контролю, но и их результаты, принятые меры по пресечению нарушений обязательных требований. Установлена административная ответственность должностных лиц контролирующих органов за нарушения требований закона № 294-ФЗ. То есть предприняты меры по кардинальному изменению системы КНД в России, снижению административной нагрузки на бизнес при одновременном повышении результативности госконтроля как действий государства по защите охраняемых общественных ценностей — жизни, здоровья людей, окружающей среды, культурных и имущественных ценностей, безопасности государства и других.

Что дальше

Практическая реализация последних новелл показала необходимость дополнить и интегрировать их в специальном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», заменяющим закон № 294-ФЗ.

Проект этого закона разрабатывается уже пять лет, в конце 2019 г. его обновленная редакция внесена Правительством России в Госдуму.

Особенность нового законопроекта — максимальная формализация всех процедур КНД вследствие детальной их регламентации, введение по аналогии с административным, уголовным, гражданским и арбитражным процессуальными законами механизмов «контрольного производства».

Принципиальное значение имеют и положения, предусматривающие переориентацию работы контролирующих органов с административно-пресекающей на профилактику рисков причинения вреда охраняемым ценностям, повышение их методической и консультативной роли в обеспечении соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований.

Не менее актуальный этап современной реформы — реализация идеи так называемой «регуляторной гильотины» — синхронного обновления системы нормативно-правового регулирования в сфере установления и применения обязательных требований, которые направлены на защиту охраняемых общественных ценностей и снижение рисков причинения этим ценностям вреда, связанного с деятельностью хозяйствующих субъектов.

9. Ресурсное обеспечение контроля

а. Финансы

Учет затрат бюджетных средств на обеспечение контрольно-надзорной деятельности ведется в рамках федерального статистического наблюдения по форме 1-контроль.

К сожалению, надлежащая методология и дисциплина учета бюджетных расходов на контрольно-надзорную деятельность отсутствуют. Сверка предоставляемых данных органами контроля с документами бюджетного учета не проводится. В результате предоставляемые данные недостаточно надежны.

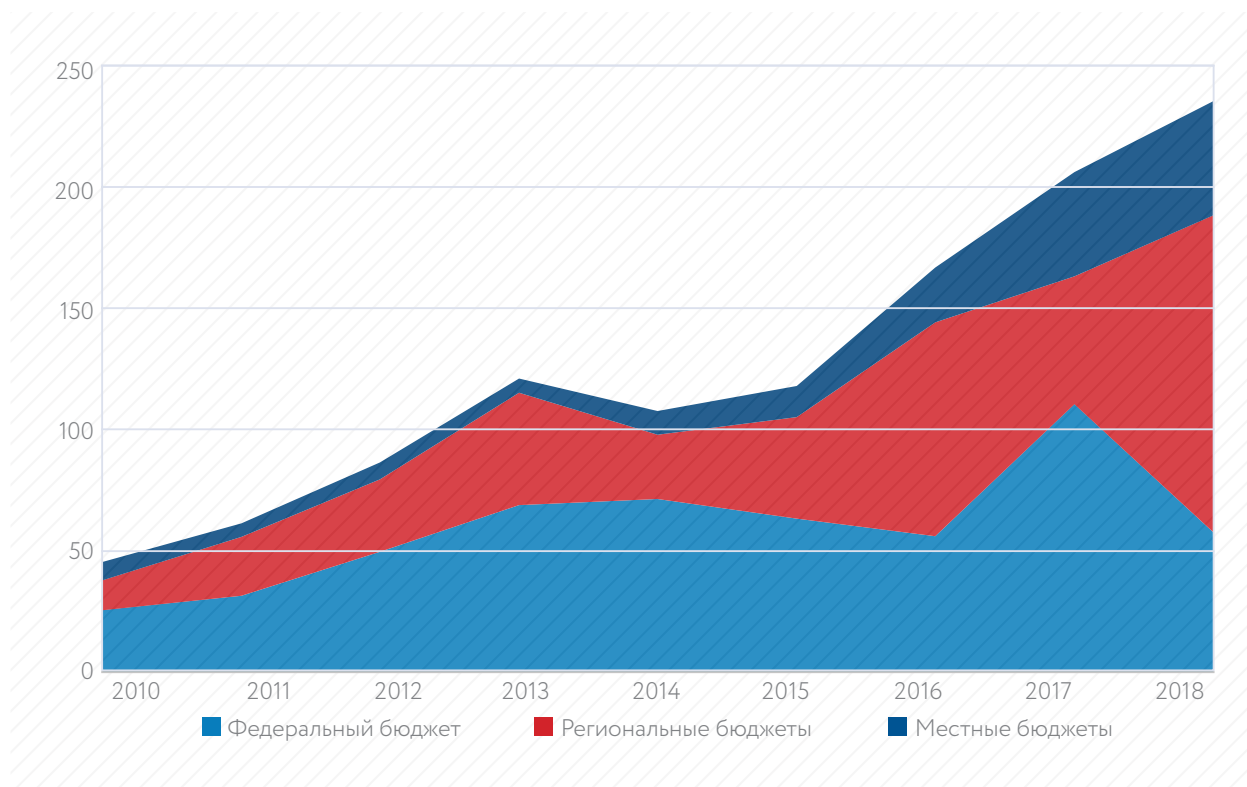
Общий объем расходов непосредственно на исполнение контрольно-надзорных полномочий составил по данным ГАС «Управление» в 2018 г. 235 млрд руб. (рисунок 24).

Некоторые всплески расходов не могут быть объяснены каким-либо объективными причинами. Например, как следует из графика, по итогам 2017 г. расходы федерального бюджета на контрольно-надзорную деятельность (110,5 млрд руб.) были почти в два раза больше чем в 2016 г. (57,6 млрд руб.). Анализ статистических данных по органам контроля показывает, что такая ситуация сложилась исключительно из-за МЧС России. Согласно заполненной статистической формы ведомства, расходы 2017 г. (67,3 млрд руб.) были почти в 8 раз больше, чем в 2016 г. (8,6 млрд руб.). При этом в 2018 г. расходы МЧС России опять вернулись к «обычному» уровню и составили 7,4 млрд руб. за год.

Тем не менее из анализа динамики бюджетных расходов можно сделать общий вывод о

РИСУНОК 24

Расходы бюджетной системы на исполнение контрольно-надзорных полномочий, млрд руб. в 2010–2018 гг. (данные ГАС «Управление»)



Внимание! Все сведения о расходах бюджетной системы базируются на данных официального статистического учета, содержащихся в ГАС «Управление». Однако при использовании соответствующих сведений необходимо учитывать отсутствие единого методологического подхода и административного контроля по поводу формирования и обеспечения качества этих данных

том, что после запуска реформы контрольно-надзорной деятельности в 2015 г. рост расходов на контрольно-надзорную деятельность ускорился. Что можно оценить как безусловно позитивный фактор, поскольку контрольно-надзорные полномочия явно недофинансированы.

В пересчете на одну проверку финансирование составит на федеральном уровне — 35,1 тыс. руб.; на региональном — более 250 тыс. руб.; на муниципальном — 37 тыс. руб. на 1 проверку.

Соответствующие данные по отдельным органам контроля приведены в таблице 5.

Таблица 5

Сведения о размере финансирования контрольно-надзорной деятельности в расчете на одного инспектора в месяц (по отдельным органам контроля), 2018 г. (данные ГАС «Управление»)

№	Орган контроля	Размер финансирования КНД в расчете на одного инспектора	
		руб./мес.	%/мес.
1	Роструд	85 724	6,2
2	Росприроднадзор	84 988	10,6
3	Россельхознадзор	78 961	14,2
4	Роспотребнадзор	63 482	17,8
5	Ространснадзор	52 446	20,9
6	МЧС России	45 962	23,6
7	Ростехнадзор	45 344	26,2

б. Кадры

Определение штатной численности контролеров является более простой задачей по сравнению с определением финансовых затрат. Данные результаты характеризуются большей стабильностью, отсутствием необъяснимых всплесков значений и, в целом, заслуживает большего доверия (рисунок 25).

Как следует из представленной динамики, штатная численность инспекторов органов контроля относительно стабильна с 2012 г. и составляет в России на конец 2019 г. около 127 тыс. человек.

В среднем, на одного инспектора приходится около 13 проверок в год (11 проверок на федерального инспектора, 27 проверок на регионального инспектора и 4 проверки на одного муниципального инспектора).

Данные о нагрузке на инспекторов федерального статистического наблюдения могут быть сопоставлены с открытыми данными ЕРП.

В среднем, инспектор в I полугодии 2019 г. проводил 0,7 проверки в месяц

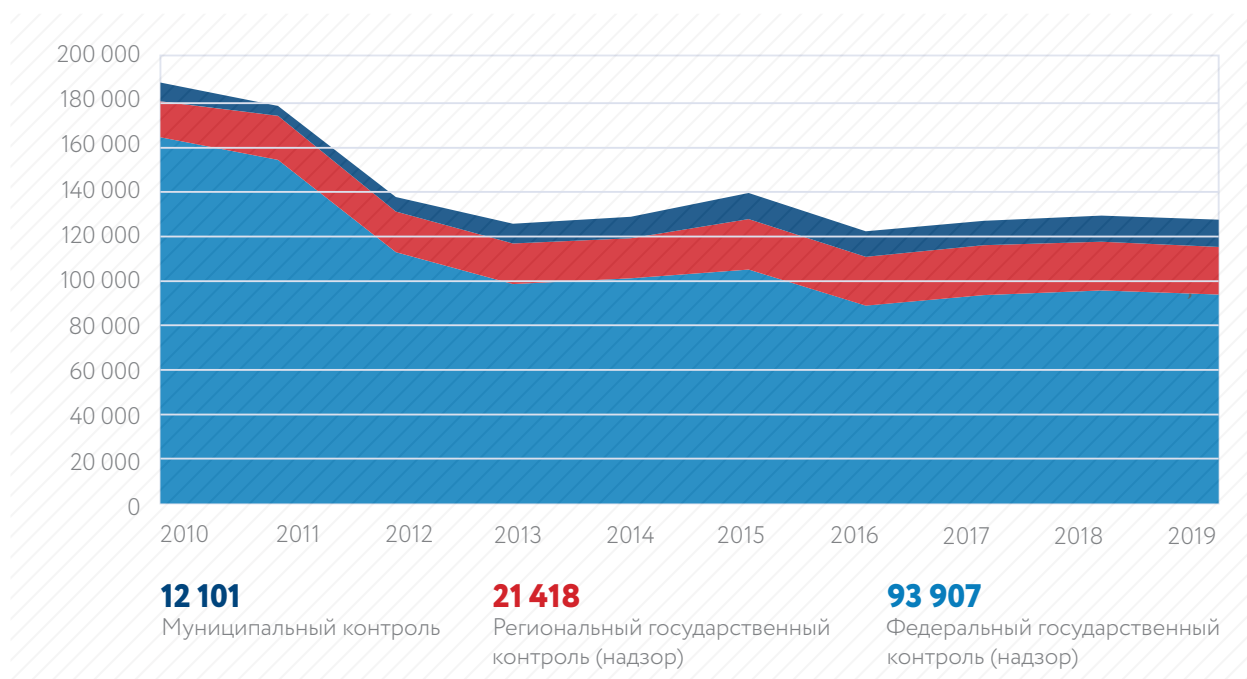
Анализ проверок, внесенных в ЕРП за I полугодие 2019 г., показывает, что в них приняло участие не менее 106 тыс. инспекторов, которые, в среднем, проводили 0,7 проверки в месяц (4,3 проверки за шесть месяцев).

Только в 264 органах контроля нагрузка на одного инспектора в месяц составила более двух проверок. В 301 органе контроля такая нагрузка составила от одной до двух проверок, а в оставшихся 2 625 органах — менее одной.

Чаще всего проверки проводятся одним инспектором единолично (58% проверок). Еще в 25% проверок в первом полугодии 2019 г. приняли участие одновременно 2–3 инспектора. Однако в некоторых случаях

РИСУНОК 25

Динамика штатной численности должностных лиц, уполномоченных на осуществление отдельных видов контроля, ед.¹³



в проверках принимают участие десятки должностных лиц органов контроля. Таким образом, в среднем в одной проверке участвовали 2,35 инспектора.

Наибольшая нагрузка на инспекторов в Государственной жилищной инспекции Липецкой области (24,2 проверки на одного инспектора). Сотрудница отдела контроля за расчетом платы за жилое помещение и коммунальные услуги данного органа приняла участие в наибольшем количестве проверок по России в первом полугодии 2019 г. (1 103 проверки за полгода или почти 184 проверки в месяц).

Из федеральных органов контроля наибольшее количество проверок провел сотрудник ГУ МЧС России по Тульской области (531 проверка за полгода).

Нагрузка на инспектора обратно пропорциональна размеру финансированию на одну проверку. Чем больше инспектор в год проводит проверок, тем меньше стоимость одной проверки для бюджетной системы. Такой вывод можно сделать из данных о нагрузке инспекторов отдельных органов контроля и сведений о размере финансирования контрольно-надзорной деятельности в расчете на одну проверку (таблица 6).

58% проверок проводятся инспектором единолично

Самый трудолюбивый инспектор: сотрудница отдела контроля за расчетом платы за жилое помещение и коммунальные услуги Государственной жилищной инспекции Липецкой области (1103 проверки за I полугодие 2019 г. или почти 184 проверки в месяц)

Самый трудолюбивый федеральный инспектор: сотрудник ГУ МЧС России по Тульской области (531 проверка за I полугодие 2019 г. или почти 89 проверок в месяц)

¹³ На момент подготовки доклада не были представлены сведения по форме 1-контроль восемью федеральными органами контроля. Значения штатной численности инспекторов данных органов приняты на уровне значений за 2018 г.

Таблица 6

Соотношение нагрузки на инспекторский состав и размера финансирования контрольно-надзорной деятельности, 2018 г. (данные ГАС «Управление»)

	Нагрузка на инспектора, количество проверок в год	Стоимость проверки, руб.
Роструд	66	15 585
Ростехнадзор	23	23 644
Роспотребнадзор	20	37 581
МЧС России	16,4	33 614
Ространснадзор	9,1	69 312
Росприроднадзор	6,4	159 651
Россельхознадзор	6,1	156 600

Затраты кадровых ресурсов на проведение проверок зависят от предмета контроля, а также формы проверки. На трудоемкость проверок среди прочего влияют

- специфика предметной области контроля (вид контроля), в т.ч. необходимость проведения каких-либо исследований и экспертиз;
- форма проверки (документарная или выездная);
- тип проверки (плановая или внеплановая).

Например, плановые проверки, как правило, более длительные, так как проверяется более широкий перечень вопросов в отличие от внеплановых проверок, в рамках которых «отрабатывается» конкретный повод проверки (например, доводы, жалобы или факт исполнения предписания).

Документарные проверки более длительны, чем выездные, так как в таком случае больше времени тратится на пересылку документов и их рассмотрение. Однако это не значит, что документарные проверки отвлекают больше кадровых ресурсов, так как таких проверок инспектор может проводить сразу несколько, тратя на каждую из них только часть своего рабочего дня. Выездная же проверка требует полного отвлечения инспектора на выезд и взаимодействие с подконтрольным лицом.

Средняя длительность проверки составляет
6,44 дня

Согласно данным ЕРП, средняя длительность проверки в 2019 г. составила 6,44 дня. При этом средняя длительность плановых проверок составила 7,7 дня, а внеплановых — 6 дней.

Средняя длительность документарной проверки на 4 дня больше, чем выездных. Документарные проверки длятся в среднем 9,35 дня, а выездные — 5,54 дня. Гибридная форма проверки «документарная и выездная» длится в среднем 7,25 дня (рисунок 26).

Таким образом, статистически **самой короткой проверкой является внеплановая выездная проверка, а самой длительной — плановая документарная проверка.**

Максимальный срок проверки, установленный законом (20 рабочих дней), явно установлен с большим запасом, так как он почти в 4 раза превышает среднюю длительность всех проверок, сведения о которых внесены в ЕРП.

Сравнение длительности проверок по органам контроля и видам контроля показывает, что наибольшее время занимают проверки, в ходе которых требуется изучение различной документации и анализ иных данных.

Например, согласно ЕРП наибольшее время занимают проверки в рамках федерального государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства (39 дней).

В таблице 7 приведены данные о средней продолжительности проверок в рамках отдельных органов контроля, согласно данным ЕРП.

РИСУНОК 26

Сведения о средней продолжительности проверок в зависимости от их типа и формы в 2019 г., дней (данные ЕРП)

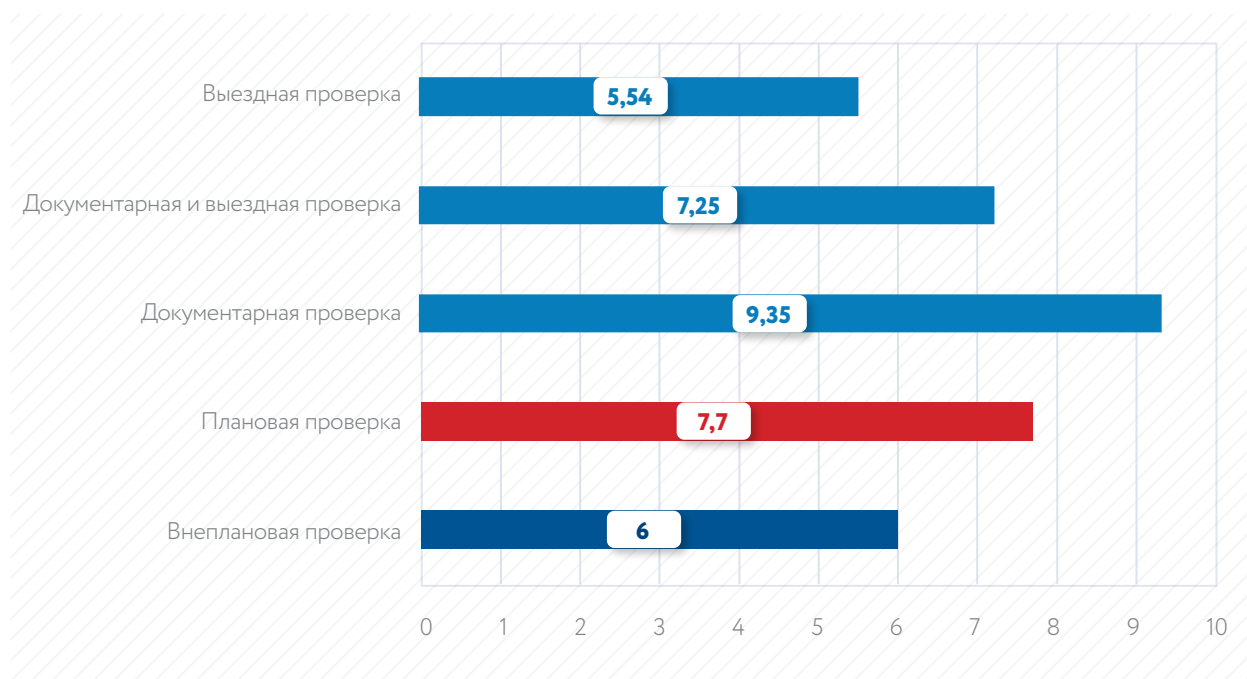


Таблица 7

Средняя продолжительность проверок по отдельным органам контроля в 2019 г., дней (данные ЕРП)

Орган контроля	Средняя продолжительность проверки
ФАС России	37,4
Казначейство России	19,5
Минюст России	17
ФССП России	16,9
Росприроднадзор	12,3
Росздравнадзор	11,8
Роструд	9,3
Ростехнадзор	7,7
Роспотребнадзор	6,6
Росгвардия	4,5
МЧС России	3,9
Ространснадзор	3,4
Россельхознадзор	3,1

10. Осуществление контроля в иных (помимо проверок) формах

Анализируя сведения об объеме контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти, государственный и муниципальный контроль можно образно сравнить с айсбергом. Над водой видна меньшая часть ледяной горы, в то время как ее основной объем скрыт от наблюдателя. Точно так же существующая система статистического учета контрольно-надзорных мероприятий, основанная на предоставлении сведений по форме федерального статистического наблюдения № 1-контроль, позволяет увидеть только меньшую часть осуществляемого контроля.

Одна из причин такой ситуации связана с отсутствием в данной форме сведений о количестве а) контрольных мероприятий, проводимых в рамках режима постоянного контроля (надзора); б) плановых (рейдовых) осмотров и обследований, административных обследований земельных участков и иных мероприятий «дистанционного контроля»; в) контрольных закупок. В от-

крытом доступе имеются несистематизированные сведения о количестве таких мероприятий по отдельным видам контроля. Авторы настоящего доклада предприняли попытку хотя бы частично оценить объем иных контрольных мероприятий, не относящихся к проверкам.

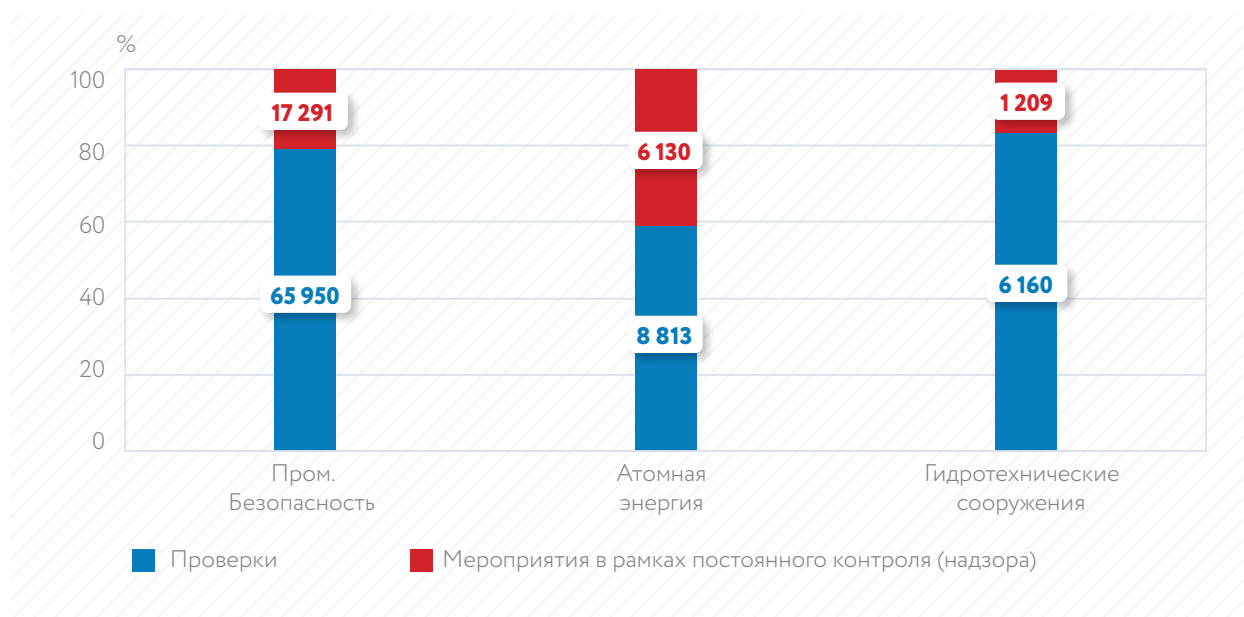
а. Режим постоянного контроля (надзора)

Как уже отмечалось, основной сферой применения режима постоянного государственного контроля являются 3 вида контроля, осуществляемого Ростехнадзором (рисунок 27).

Лидером по доле мероприятий, проводимых в рамках постоянного контроля, выступает надзор в области использования атомной энергии: 41% от совокупного количества проверок и мероприятий постоянного надзора. Лидером по абсолютному количеству таких мероприятий является надзор в области промышленной безопасности: 17 291 мероприятие¹⁴.

РИСУНОК 27

Соотношение проверок и мероприятий постоянного контроля Ростехнадзора (2018 г.)



¹⁴ Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2018 г. // Официальный интернет-сайт Ростехнадзора. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf (дата обращения: 15.01.2020).

б. Плановые (рейдовые) осмотры, административные обследования земельных участков и иные мероприятия дистанционного контроля

Если говорить о количестве плановых (рейдовых) осмотров и его соотношении с количеством проверок, то в отношении отдельных видов контроля складывается кардинально различная ситуация: в рамках одних видов данные мероприятия вообще не используются; в рамках других видов контроля рейдовые осмотры проводятся, но не составляют сколько-нибудь значимой практики в сравнении с проверками (например, по информации Ространснадзора в 2018 г. в рамках надзора в области транспортной безопасности на 4 381 проверку пришлось только 83 рейдовых осмотра); в-третьих, есть виды контроля, в которых либо плановые (рейдовые) осмотры представляют собой доминирующую форму контрольной деятельности, либо их количество сопоставимо с количеством проверок. Примеры таких видов федерального контроля

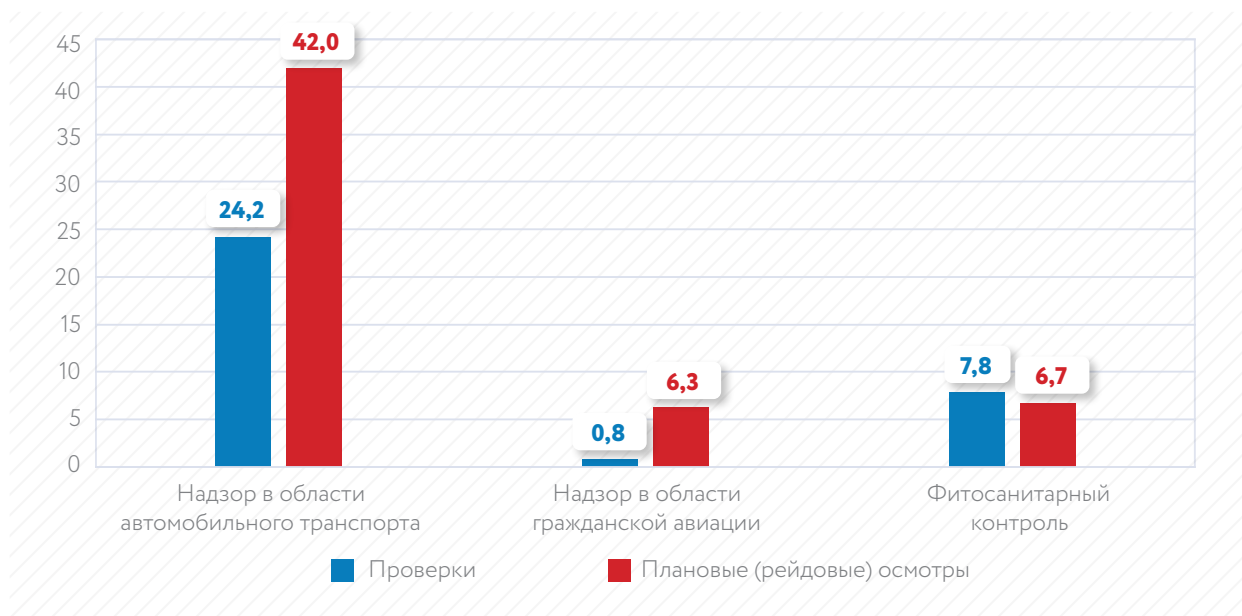
изображены на рисунке 28. Сведения о количестве проверок и рейдовых осмотров получены из докладов об осуществлении и эффективности контроля, размещенных на портале ГАС «Управление».

Можно предположить, что к данным видам контроля примыкает государственный экологический надзор. Сведения о количестве плановых (рейдовых) осмотров, проведенных Росприроднадзором в 2017–2019 гг., в открытом доступе не обнаружены. Однако в 2016 г. данный орган произвел 6,5 тыс. рейдовых осмотров, в то время как количество проверок в данном году составило 15,6 тыс.

Особого внимания в этом аспекте заслуживает земельный надзор, в рамках которого активно применяются не только плановые (рейдовые) осмотры, но административное обследование земельных участков. На рисунке 29 представлены сведения о количестве таких мероприятий, проведенных Росреестром и Россельхознадзором в 2018 г.¹⁵

РИСУНОК 28

Количество проверок и рейдовых осмотров по отдельным видам федерального контроля (2018 г.)



15 Приказ Росреестра от 18.06.2019 № П/0241 «О программе профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии при осуществлении государственного контроля (надзора), на 2019 г.»; Доклад Россельхознадзора об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2018 г.

РИСУНОК 29

Количество проверок, административных обследований и рейдовых осмотров в земельном надзоре (2018 г.), тыс.



Таким образом, только на основе сведений о четырех видах федерального контроля можно говорить о проведении в 2018 г. не менее 55 тыс. плановых (рейдовых) осмотров и не менее 96 тыс. административных обследований земельных участков. С учетом значительного количества видов федерального, регионального и муниципального контроля, в рамках которых предусмотрены рейдовые осмотры, с большой долей уверенности можно предположить, что **общее количество данных контрольных мероприятий в стране составляет несколько сотен тысяч ежегодно.**

Что касается иных мероприятий «дистанционного» контроля, то хоть сколько-нибудь **полные сведения об их осуществлении найти еще сложнее.** Однако отдельные данные свидетельствуют о значительном объеме таких мероприятий.

Примером может служить деятельность ФГУП «Главный радиочастотный центр», который осуществляет экспертно-техническую поддержку контрольной деятельности Роскомнадзора. Так, в 2018 г.

данный ФГУП осуществил а) в рамках радиоконтроля — 727 тыс. измерений излучений 441 тыс. радиоэлектронных средств; б) в рамках ежедневного мониторинга — анализ 1,192 млн выпусков почти 12 тыс. различных СМИ¹⁶.

Исходя из этого, можно предположить, что общее количество иных мероприятий «дистанционного» контроля составляет несколько миллионов единиц каждый год.

в. Контрольные закупки

В аспекте распространенности и существующих способов учета контрольные закупки имеют две особенности, отличающие их от вышеуказанных форм контроля. Во-первых, необходимая для проведения контрольных закупок нормативная база была создана только в конце 2018 г., в связи с чем в последний год органы контроля еще только формируют практику организации и проведения данных мероприятий. Соответственно, количество контрольных закупок пока невелико. Во-вторых, сведения о контрольных закупках подлежат внесению в Единый реестр проверок.

16 Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора) за 2018 г. // Официальный интернет-сайт Роскомнадзора. [Электронный ресурс]. URL: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/report> (дата обращения: 15.01.2020).

По состоянию на начало февраля 2020 г. в ЕРП содержались сведения о проведении чуть более 1,5 тыс. контрольных закупок. На рисунке 30 отражены сведения о распределении данного количества по видам контроля. К сожалению, в настоящее время Единый реестр проверок заполняется недостаточно тщательно, поэтому для 26,5% проверок вид контроля не был указан. Кроме того, в категорию «Иные виды» входят те виды, для которых контрольные закупки нормативно не предусмотрены — муниципальный жилищный контроль или лицензионный контроль образовательной деятельности. Не вполне ясно, идет ли речь о проведении незаконных контрольных закупок или о небрежности при внесении сведений в ЕРП.

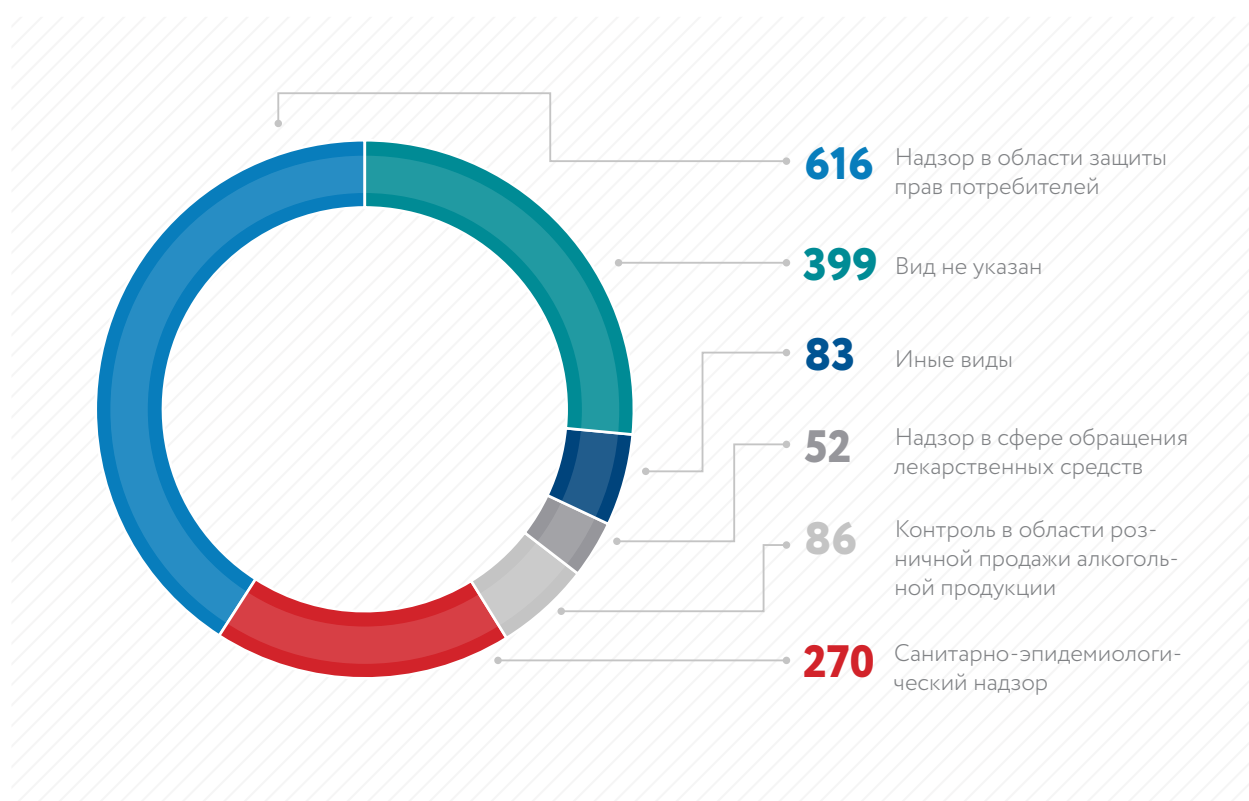
Однако, несмотря на вышеописанные недостатки, содержащиеся в ЕРП сведения все же позволяют составить общее представление о зарождающейся практике. На два вида надзора (надзор в области защиты прав потребителей и санитарно-эпидемиологический надзор) приходится около

60% проведенных контрольных закупок. Кроме того, значимые группы составляют контрольные закупки, проводимые в рамках федерального надзора в сфере обращения лекарственных средств и регионального контроля в области розничной продажи алкогольной продукции. Можно предположить, что с учетом произошедшего в 2019 г. стремительного расширения видов контроля, в рамках которых возможны контрольные закупки, в ближайшее время количество таких мероприятий будет возрастать.

Таким образом, подтверждается тезис о необходимости введения и (или) усиления для данных форм контроля механизмов защиты прав подконтрольных лиц: введение риск-ориентированного подхода, расширение случаев предварительного согласования контрольных мероприятий органами прокуратуры, распространение института признания результатов контроля недействительными в случае грубых процессуальных нарушений на иные форм контроля (не ограничиваясь только проверками).

РИСУНОК 30

Количество контрольных закупок по видам контроля (2019 г.)



11. Регулирование и предмет государственного контроля

а. Регулирование контрольно-надзорной деятельности

Помимо Федерального закона № 294-ФЗ, отдельные положения, касающиеся контрольно-надзорной деятельности, также содержатся в еще более чем в 100 федеральных законах. Они могут указывать, что тот или иной вид контроля осуществляется в общем порядке (то есть в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ), предусматривать некоторые особенности контрольно-надзорной деятельности для вида контроля по сравнению с общим порядком, устанавливать самостоятельный порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Федеральный закон № 294-ФЗ в полной мере применяется только к 40,5% видов контроля. Для иных видов контроля особенности регулирования предусматриваются в отраслевых законодательных актах (рисунок 31).

Кроме законодательных актов, различные вопросы контрольно-надзорной деятельности могут регулироваться *подзаконными актами*.

Правительство Российской Федерации приняло более 10 актов, в которых урегулировало некоторые общие вопросы контрольно-надзорной деятельности (например, порядок применения риск-ориентированного подхода, порядок разработки проверочных листов, порядок межведомственного взаимодействия при проведении проверок и т.д.).

Также Правительство принимает положения о конкретных видах государственного контроля, в которых устанавливает порядок контроля в конкретных сферах (всего принято более 70 таких положений).

На *ведомственном уровне* органами контроля для каждого вида контроля также должны приниматься административные регламенты, в которых устанавливаются сроки и последовательность административных процедур (действий) органов контроля в процессе контрольно-надзорной деятельности (на федеральном уровне принято более 200 таких административных регламентов).

Из Федерального закона № 294-ФЗ следует, что положения и административные регла-

РИСУНОК 31

Законодательное регулирование порядка осуществления видов контроля

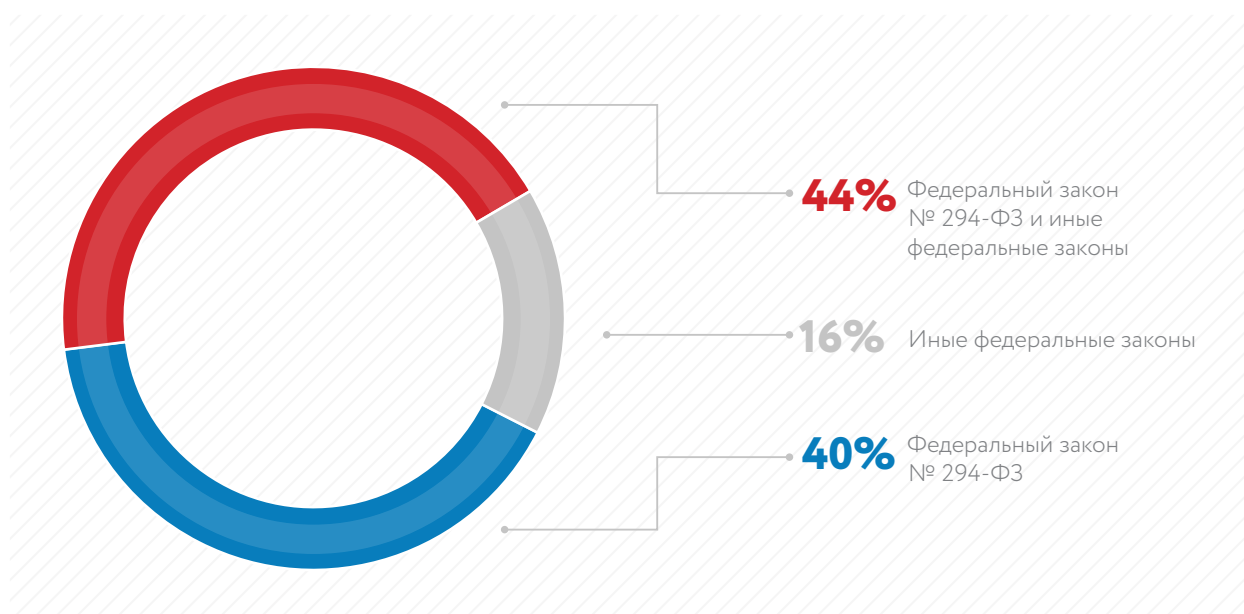
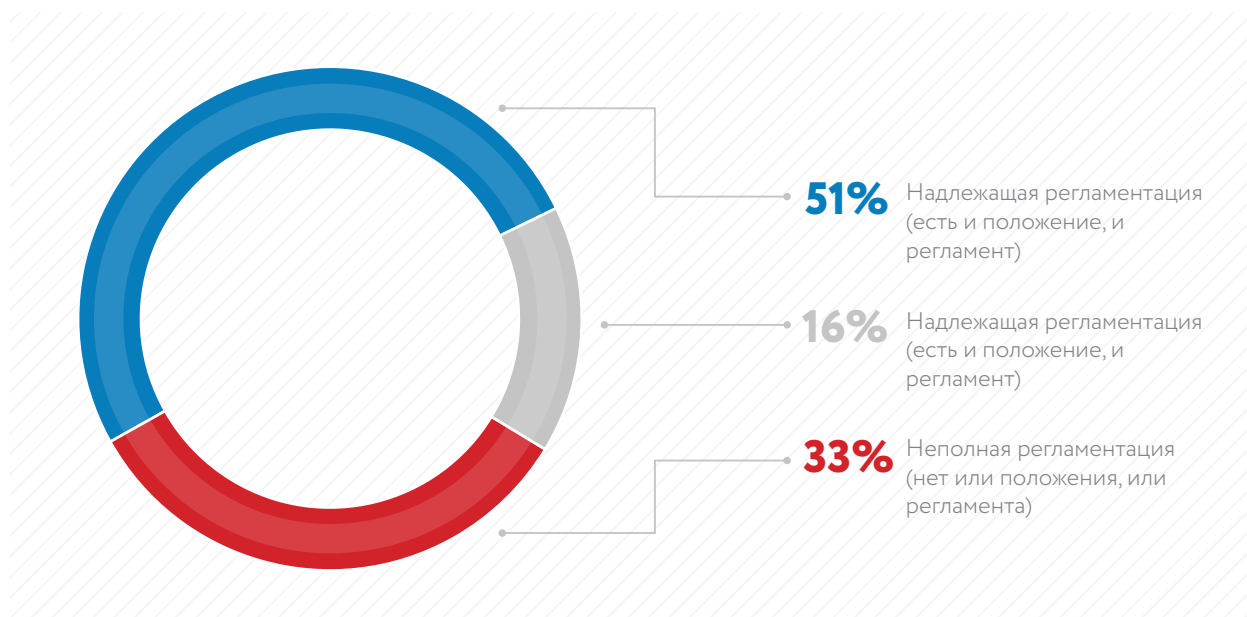


РИСУНОК 32

Регулирование порядка осуществления видов федерального контроля



менты должны приниматься для каждого вида контроля, но пока такие акты разработаны и утверждены не для всех из них.

Также не для всех из 220¹⁷ видов контроля (не включая лицензионный контроль), которые могут осуществляться на федеральном уровне, разработано необходимое нормативно-правовое регулирование порядка их осуществления (рисунок 32).

б. Перечни правовых актов, содержащие обязательные требования

Сфера осуществления контрольно-надзорной деятельности описывается в федеральном законе, устанавливающим вид государственного контроля (надзора). Конкретные предметные области проверок могут быть указаны в положении о виде контроля. Однако сами обязательные требования устанавливаются во множестве различных нормативных правовых актах и нормативных документах.

На практике часто возникают вопросы о том, какие акты являются обязательными, а какие рекомендательными. Наслоение регулирования приводит к тому, что некоторые акты фактически перестают применяться без их формальной отмены. В итоге предмет контроля может становиться непрозрачным, а применение или неприменение кон-

кретных документов при проверках может решаться избирательно инспекторами. Для решения данных проблем законодательство предписывает органам контроля формализовать свои предмет контроля посредством принятия и постоянной актуализации

- ➔ перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля;
- ➔ а для отдельных видов контроля — проверочных листов для проведения плановых проверок.

В соответствии со ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ, органы контроля обеспечивают размещение на своих официальных сайтах в сети Интернет для каждого вида контроля перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора) (далее — перечни правовых актов, перечни). Данная обязанность появилась в 2016 г. в целях профилактики нарушений обязательных требований.

Динамика принятия органами контроля перечней правовых актов представлена в таблице 8.

17 Не считая трех видов контроля, установленных федеральными законами, которые на момент подготовки доклада еще не вступили в силу.

Таблица 8

Динамика принятия органами контроля перечней правовых актов

Год	Количество органов контроля, принявших перечни	Количество перечней
2016	17	82
2017	36	175
2018	37	184
2019	39	200

В 2019 г. новые перечни правовых актов приняли Минобороны России, Роструд, Росгвардия, Росреестр, Росздравнадзор, Росалкогольрегулирование, ФСИН России.

Обязательные требования, проверяемые федеральными ведомствами, содержатся в 10 524 правовых актах

Общее количество актов в перечнях за 2019 г. увеличилось с 10 063 правовых актов до 10 524. Таким образом, среднее количество актов в перечне осталось примерно на том же уровне (около 53 правовых актов на 1 перечень).

В рамках одного вида федерального контроля, в среднем, проверяется соблюдение 53 правовых актов

Несмотря на принятие значительного количества перечней, **данная работа не проведена в отношении 44% видов контроля**. Это значит, что либо реальное количество проверяемых актов еще выше, либо еще выше уровень дублирования видов контроля (см. далее), либо остальные виды контроля просто не осуществляются.

Утверждение перечней правовых актов помогает предпринимателям сориентироваться в предмете контроля. Кроме того, при про-

ведении проверок снижается риск выхода инспектора за рамки установленных полномочий и оценки соблюдения требований, не относящихся к соответствующему виду контроля.

Однако даже при наличии утвержденного перечня **не во всех случаях инспекторы придерживаются его рамок**. Анализ данных ЕРП о нарушениях, зафиксированных по результатам проверок в ноябре 2019 г., позволяет прийти к выводу, что такие факты допускаются при проведении проверок следующими органами контроля:

- МВД России (не менее 2% проверок, при которых оценивалось соблюдение требований актов, не включенных в перечни);
- МЧС России (не менее 7%);
- Россельхознадзор (не менее 3% проверок);
- Ростехнадзор (не менее 2,5% проверок).

Такую практику важно исключить. Для этого необходимо введение четкого законодательного запрета на проверку требований, не включенных в соответствующие перечни.

Несмотря на рекомендации по составлению перечня правовых актов¹⁸, **около 1/3 перечней размещаются на сайтах без их официального утверждения** соответствующим нормативно-правовым актом (приказом). Однако официальное утверждение перечня позволяет упростить поиск соответствующего перечня; отслеживать внесение изменений в перечни, а также снизить риски злоупотреблений со стороны органов контроля в виде необоснованного расширения предмета про-

¹⁸ Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов, утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18.08.2016 № 6.

верки и выхода за рамки утвержденного перечня.

Анализ перечней правовых актов позволил выявить ещё одну проблему — **дублирование полномочий**.

Среди 10 524 правовых актов, включенных во все перечни правовых актов, уникальными являются только 8 490 (80,7%) актов. Иные нормативные правовые акты упомянуты одновременно в нескольких перечнях.

1/5 правовых актов (более 2 тыс.), содержащих обязательные требования, контролируется двумя и более органами контроля

Это означает, что соблюдение требований таких актов проверяется одновременно в рамках нескольких видов контроля и (или) несколькими различными органами контроля. Потенциально это может свидетельствовать о дублировании контрольно-надзорных функций.

Абсолютным рекордсменом по числу упоминаний в перечнях правовых актов является Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», который упомянут сразу в 37 различных перечнях правовых актов.

В таблице 9 указаны также сведения о нормативных актах, оценка соблюдения требований которых осуществляется одновременно несколькими федеральными органами контроля.

Таблица 9

Пересечение перечней правовых актов по органам контроля

Количество нормативных актов, требования которых проверяются сразу несколькими федеральными органами контроля	Количество федеральных органов контроля, заявивших требования таких актов предметом своих проверок
299	2
72	3
46	4
29	5 и более

Упоминание одних и тех же актов в различных перечнях может косвенно свидетельствовать о наличии дублирования функций между различными органами контроля (видами контроля).

Например, постановление Правительства РФ от 15.12.2000 № 967 «Об утверждении Положения о расследовании и учете профессиональных заболеваний» включено в перечни сразу четырех органов контроля, в т.ч. Росздравнадзора, Роспотребнадзора, Роструда. Это означает, в частности, что порядок расследования и учёта профессиональных заболеваний может проверяться как в рамках санитарно-эпидемиологического надзора, так и в рамках надзора за соблю-

дением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Правила перевозки грузов автомобильным транспортом, утвержденные постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 272, могут проверяться одновременно органами МВД России в рамках надзора за безопасностью дорожного движения, а также органами Ространснадзора в рамках транспортного надзора.

Приказ Минздрава России от 15.12.2014 № 835н, которым утверждён Порядок проведения предсменных, предрейсовых и послесменных, послерейсовых медицинских осмотров, подлежит проверке одновремен-

но Росздравнадзором (контроль качества и безопасности медицинской деятельности), Ространснадзором (транспортный надзор) и Рострудом (надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права).

Соблюдение правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных приказом Минтранса России от 15.01.2014 № 7, также может проверяться несколькими органами контроля: МВД России (надзор в области безопасности дорожного движения) и Ространснадзором (транспортный надзор).

в. Проверочные листы

С 1 января 2017 г. вступили в силу изменения, внесенные в Федеральный закон № 294-ФЗ, предусматривающие возможность применения при проведении плановых проверок проверочных листов (списков контрольных вопросов). Обязанность использования проверочных листов может быть предусмотрена в положении о виде контроля. При этом закон предусмотрел возможность гибкого применения проверочных листов: они могут применяться при проверках всех или отдельных проверяемых субъектов (объектов); проверочный лист может содержать вопросы, затрагивающие все обязательные требования, либо только часть обязательных требований.

1 марта 2017 г. вступило в силу постановление Правительства РФ от 13.02.2017 № 177, которым утверждены Общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов). В соответствии с этими требованиями, формы проверочных листов утверждаются правовыми актами органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора). На данный момент на федеральном уровне 14 органами контроля утверждено 334 проверочных листа. Рекордсменом среди органов контроля по количеству утвержденных форм проверочных листов является Роструд, утвердивший 133 формы проверочных листов.

К настоящему моменту **проверочные листы утверждены лишь для 22% (48 видов) федерального контроля.** К сожалению, практика принятия проверочных листов, фактически приостановлена (рисунки 33).

Анализ правоприменительной практики демонстрирует, что утверждение проверочных листов еще не означает их фактического применения. Анализ данных Единого реестра проверок показывает, что, в целом, проверочные листы в 2019 г. применялись в рамках только 24% плановых проверок.

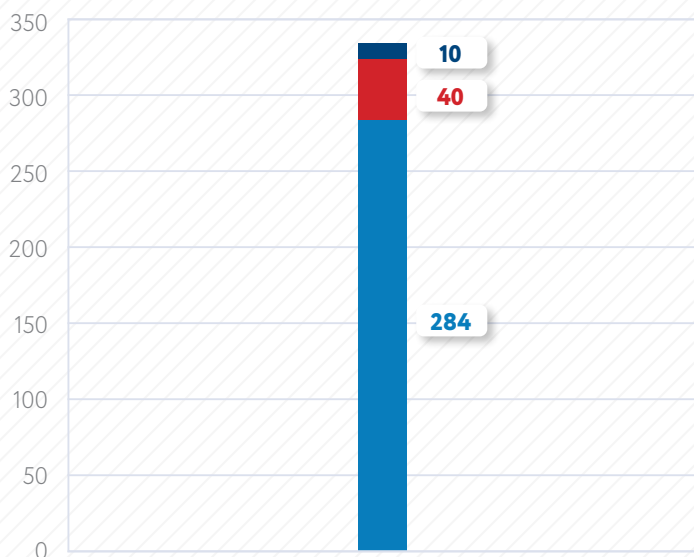
Представленные данные свидетельствуют, что требования нормативных правовых актов Правительства РФ об использовании проверочных листов исполняются не во всех случаях.

РИСУНОК 33

Динамика утверждения форм проверочных листов

Количество утвержденных форм проверочных листов

■ 2017 ■ 2018 ■ 2019



12. Риск-ориентированный подход

Массовое внедрение инструментов риск-ориентированного подхода (РОП) **является одной из важнейших новаций**, произведенных в отношении государственного контроля в период десятилетнего действия Федерального закона № 294-ФЗ. Концептуально риск-ориентированный подход представляет собой такой способ организации и осуществления государственного контроля, при котором интенсивность и глубина контрольных мероприятий зависит от степени потенциальной опасности, связанной с деятельностью поднадзорных лиц или эксплуатацией поднадзорных объектов.

В целом РОП включает в себя два важнейших элемента: систему оценки уровня риска и систему мер по управлению рисками. В настоящее время Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает наличие двух инструментов оценки рисков: а) отнесение подконтрольных лиц или подконтрольных объектов к категориям риска или классам опасности; б) использование индикаторов риска. Управление рисками в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ должно осуществляться посредством выбора интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) контрольных и профилактических мероприятий. Однако некоторые отраслевые законы предусматривают более широкий набор мер по управлению рисками, дополнительно включающий в себя дифференциацию системы административных разрешений и дифференциацию набора обязательных требований, предъявляемых к лицам и производственным объектам разного уровня потенциальной опасности.

а. Оценка рисков: категории риска и классы опасности

Внедрение систем оценки рисков и управления ими началось в отдельных видах контроля еще до принятия Федерального закона № 294-ФЗ. Самыми яркими примерами могут служить налоговый и таможенный контроль. В период с 2010 по 2015 гг. началось постепенное расширение сферы использования риск-ориентированного подхода: количество видов контроля, для которых вводились средства оценки рисков, возросло с 4 до 10.

Постоянное расширение перечня видов контроля, в которых внедрялась система оценки рисков, с одной стороны, и увеличение разнообразия используемых инструментов оценки рисков и управления ими, с другой стороны, создало необходимость унификации. В результате были утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности¹⁹.

В 2016–2018 гг. количество видов контроля, для которых были утверждены категории риска и критерии отнесения к ним подконтрольных лиц (объектов), возросло до 27. Одновременно с экстенсивным ростом сферы применения РОП происходило сокращение количества видов контроля, применяющих особые правила оценки рисков, отличающиеся от предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ (рисунок 34).

Расширение сферы применения РОП заслуживает всемерной поддержки. Однако нельзя обойти стороной зарождение негативной тенденции: **в 2019 г. темпы распространения риск-ориентированного подхода серьезно снизились**. Однако потребность в дальнейшем распространении РОП существует.

Во-первых, до настоящего времени категории риска не утверждены в отношении 5 видов контроля, которые входят в утвержденный перечень федеральных видов контроля, в отношении которых применяется риск-ориентированный подход²⁰. Среди них есть и массовые — с большим количеством плановых проверок (например, ветеринарный надзор и фитосанитарный контроль (надзор)).

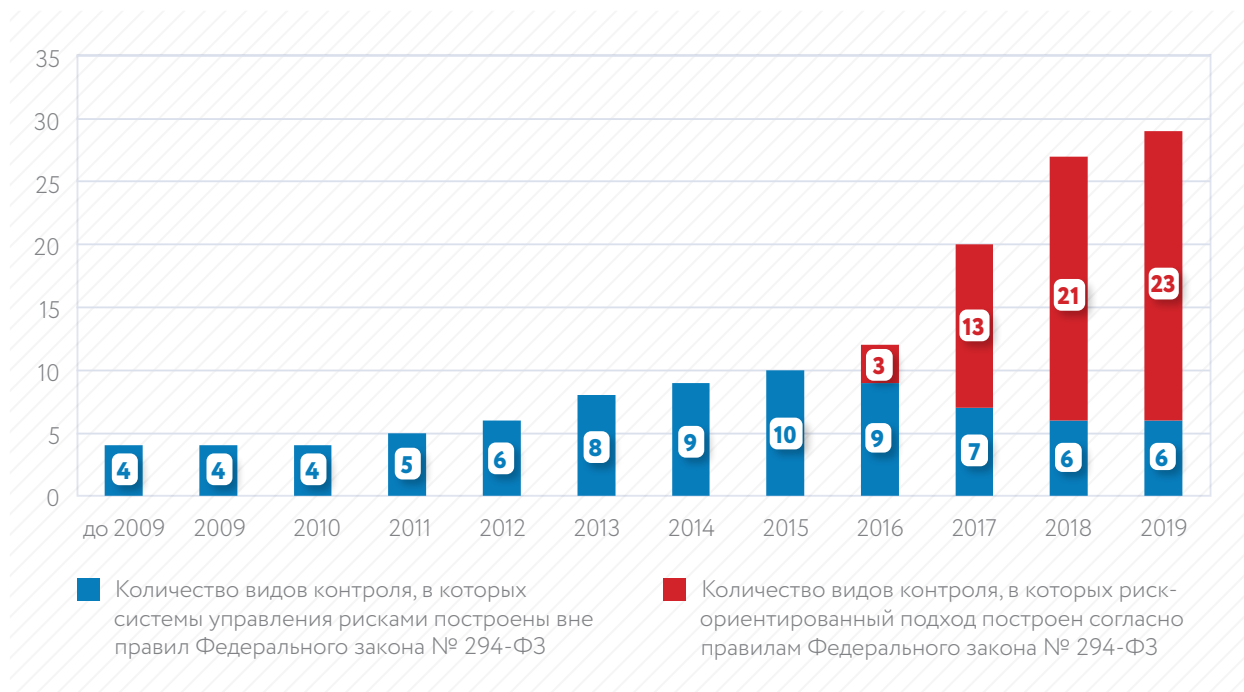
Во-вторых, существует большое количество массовых видов государственного надзора, отсутствующих в вышеуказанном перечне. Например, контроль в области производства и оборота спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; контроль в сфере образования; федеральный строительный надзор; виды надзоров в отношении СРО, действующих в различных сферах; надзор за охранной деятельностью.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

²⁰ См. там же.

РИСУНОК 34

Количество видов федерального контроля, для которых установлены категории риска (классы опасности) или иные правила оценки риска



б. Системы и методы оценки риска

Анализ нормативно-правовых актов показывает, что при закреплении категорий рисков (классов опасности) и критериев отнесения к ним подконтрольных лиц (объектов) используются две основных системы: статическая и динамическая.

Первая система предусматривает присвоение класса опасности поднадзорному лицу или объекту без последующего изменения класса в зависимости от добросовестного (недобросовестного) поведения поднадзорного лица. Вторая система включает в себя не только первоначальное присвоение категории риска лицу или объекту, но и последующее регулярное изменение данной категории в зависимости от наличия нарушений, фактов привлечения к административной ответственности, иных признаков добросовестного или недобросовестного поведения подконтрольного лица.

Очевидно, что динамическая система позволяет более точно оценивать уровень потенциальной опасности, чем статическая. На конец 2019 г. динамическая система использовалась в подавляющем большинстве видов контроля, для которых был введен РОП (82%), что заслуживает пол-

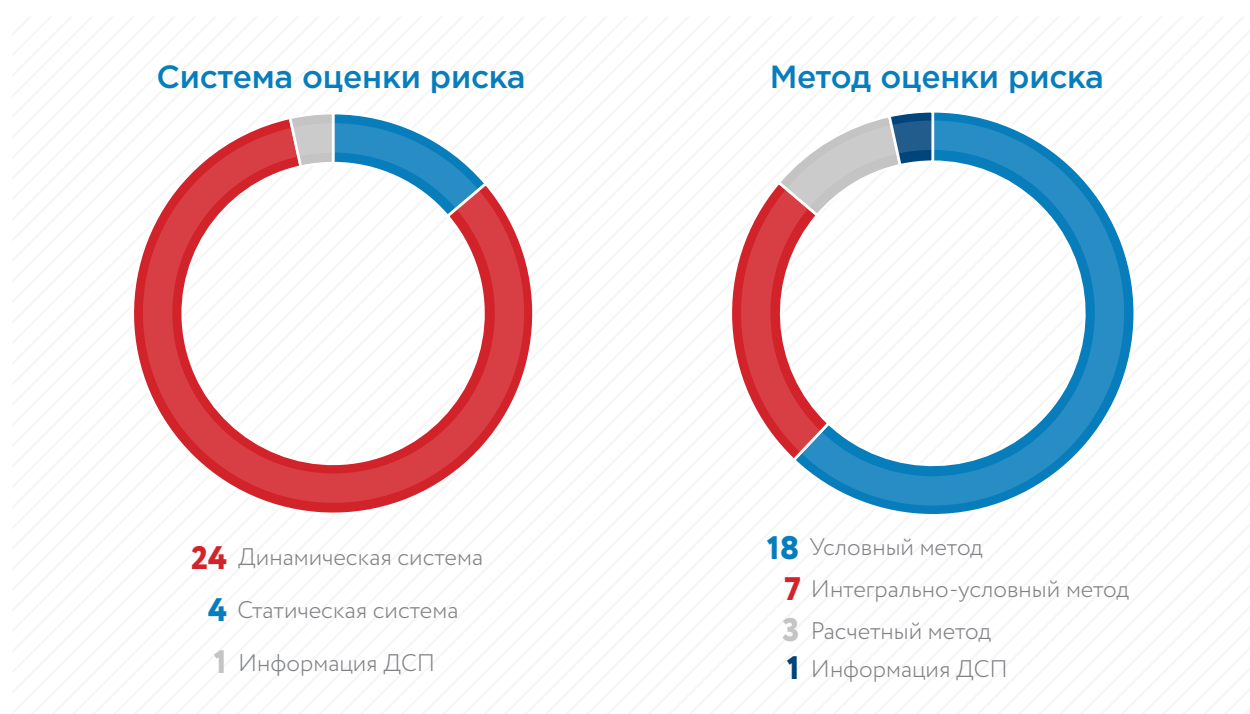
ного одобрения. Однако в 14% таких видов контроля все же сохраняется менее гибкая и эффективная статическая система оценки (рисунок 35).

Помимо используемой системы оценки риска, также важной характеристикой является применяемый метод. По результатам анализа нормативно-правовых актов можно выделить три основных метода оценки риска: условный, интегрально-условный и расчетный.

Условный метод является наиболее простым и предусматривает присвоение категории риска (класса) опасности, исходя из соответствия лица или объекта 1-2 (иногда 3) признакам или характеристикам. Интегрально-условный метод предусматривает оценку лица или объектам по нескольким параметрам с присвоением баллов или групп по каждому параметру. В дальнейшем производится интеграция полученных оценок: например, путем сложения или умножения баллов. Расчетный метод представляет собой определение числового показателя уровня риска (например, 3×10^{-5}), рассчитанного как произведение числового показателя «вероятность причинения вреда» на числовой показатель «тяжесть вреда».

РИСУНОК 35

Системы и методы оценки риска, используемые в рамках видов федерального контроля (указано количество видов контроля)



Исходя из уровня эффективности, к расчетному методу могут быть приравнены системы оценки риска, хотя и построенные на интегрально-условном методе, но включающие несколько десятков параметров оценки с соответствующим уровнем автоматизации процесса оценки уровня риск.

На конец 2019 г. **наиболее примитивный и наименее эффективный условный метод использовался в большинстве видов контроля**, для которых был введен РОП (62%). Интегрально-условный метод, позволяющий более комплексно оценивать уровень потенциальной опасности, применяется в четверти случаев использования РОП (24%). Наиболее точный расчетный метод или приравненные к нему методы используются только в 10% видов контроля. Несомненно, это негативно характеризует инструменты оценки риска, внедряемые в контрольную деятельность.

В связи с этим возникает вопрос о том, как проводится модернизация ранее введенных инструментов оценки уровня риска подконтрольных лиц (объектов). Очевидно, что недостаточно просто установить категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним. Необходимо постоянно

отслеживать количество и тяжесть случаев причинения вреда среди различных групп поднадзорных лиц и на основании указанных данных модернизировать системы оценки риска.

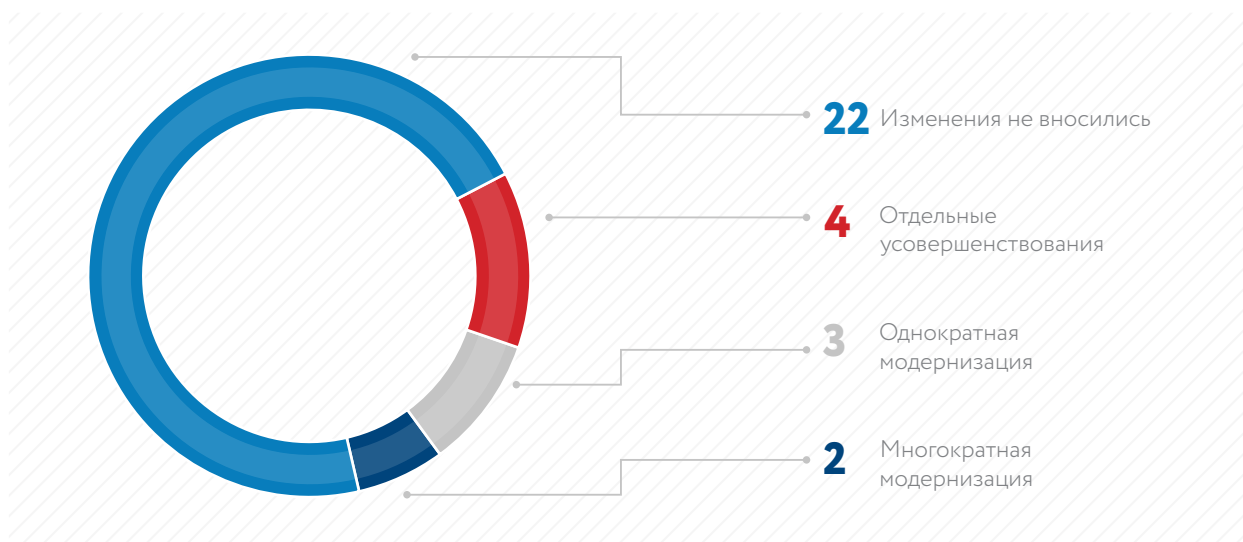
По состоянию на конец 2019 г. многократной и однократной модернизации подвергались в совокупности только 16% видов федерального контроля (рисунок 36), в рамках которых осуществляется оценка рисков и управления ими. В 13% таких видов контроля производились отдельные незначительные изменения критериев отнесения к категориям риска (классам опасности). В подавляющем большинстве случаев (71% видов) системы оценки рисков не подвергались изменениям. Такая практика **не соответствует базовым положениям риск-менеджмента**, согласно которым мониторинг и пересмотр оценки риска и способов воздействия на него является неотъемлемым элементом эффективного процесса управления рисками.

в. Объем проведенной оценки рисков

В настоящее время отсутствует организационный механизм централизованного сбора сведений о количестве поднадзорных лиц и объектов, которые были отнесены к катего-

РИСУНОК 36

Практика модернизации правил оценки риска, используемых в рамках видов федерального контроля (указано количество видов контроля)



риям риска или классам опасности. Однако данная величина может быть косвенно оценена на основе содержащихся в Едином реестре проверок сведений о количестве плановых проверок, проведенных в отношении лиц или объектов, которым присвоена категория риска или класс опасности.

За последние три года доля плановых проверок, проведенных в отношении «категорированных» лиц или объектов выросла более чем в 2 раза и достигла 78% от общего количества плановых проверок, сведения о которых внесены в ЕРП (см. рисунок 37). Среди шести наиболее важных и массовых видов федерального и регионального контроля доля плановых проверок в отношении «категорированных» лиц еще выше и колеблется от 98,5 до 79% (рисунок 38). **Эти данные свидетельствуют о позитивном факте: оценка рисков подконтрольных субъектов успешно идет, а ее результаты используются при планировании проверок²¹.**

г. Инструменты управления рисками

Качественная оценка риска в подконтрольной сфере не имеет никакого смысла без

надлежащих инструментов по минимизации рисков. В идеальной модели инструменты снижения риска несколько выходят за пределы собственно контрольно-надзорной деятельности: они включаются в себя дифференциацию системы административных разрешений, системы обязательных требований, системы контрольно-надзорных мероприятий и мер административной ответственности в зависимости от присвоенной категории риска или класса опасности. Общий подход имеет следующий вид: чем ниже уровень потенциальной опасности, тем менее жесткие административные разрешения требуются для осуществления подконтрольной деятельности, предъявляется меньший объем обязательных требований, осуществляется менее интенсивный и глубокий контроль, налагаются менее жесткие административные наказания.

Однако изучение федеральных видов контроля, в отношении которых внедрен РОП, показывает, что в подавляющем большинстве случаев (22 из 29) **используется только один инструмент управления рисками: дифференциация периодичности**

²¹ Однако, интерпретируя данные цифры, нельзя умолчать о недостатках ФГИС ЕРП, касающихся учета сведений о категориях риска (классах опасности) проверяемых лиц. В данной системе для каждой проверки предусмотрено заполнение сразу 2 строк, содержащих сведения о категориях риска: первая строка содержит сведения о всей проверке в целом, а вторая касается только проверяемого производственного объекта. В результате небрежного заполнения ЕРП должностными лицами органов контроля имеют место отдельные случаи, когда одна из строк не заполняется, или две строки содержат указания на разные категории риска (хотя соответствующий вид контроля не предусматривает присвоения разных категорий риска или классов опасности отдельно подконтрольному лицу и отдельно подконтрольному производственному объекту). Такие недостатки затрудняют правильную оценку и могут приводить к некоторому искажению полученного результата.

РИСУНОК 37

Доля плановых проверок в отношении категорированных лиц и объектов, 2019 г. (данные ЕРП)

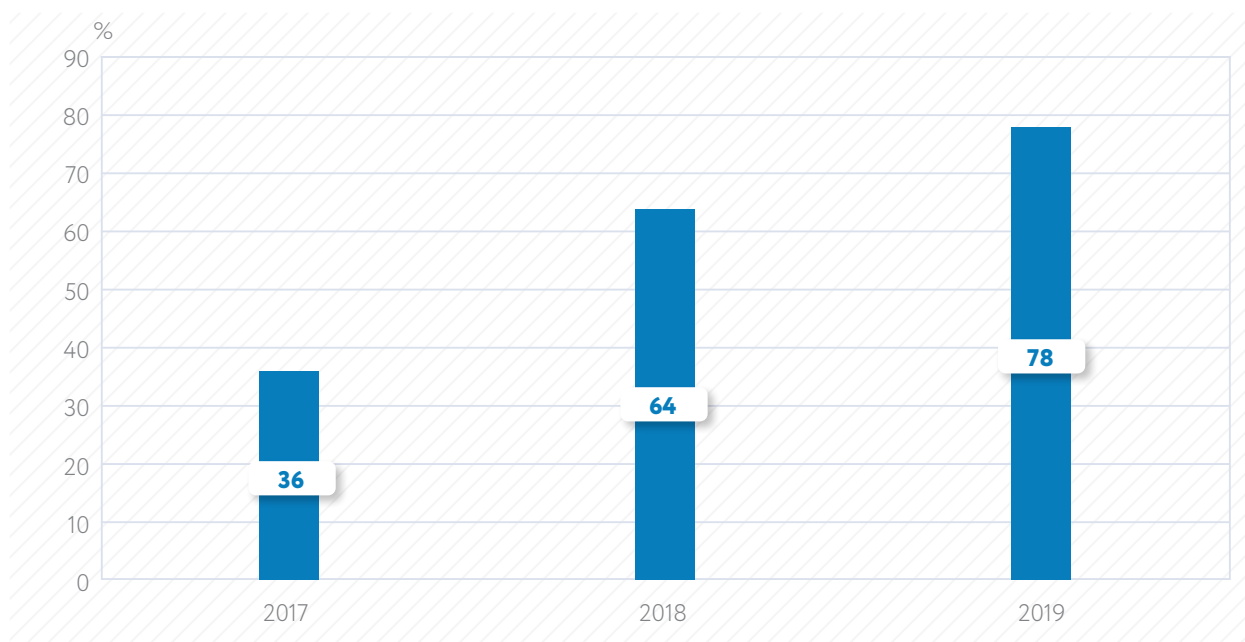


РИСУНОК 38

Доля плановых проверок в отношении категорированных лиц или объектов по массовым видам контроля, 2019 г. (данные ЕРП)

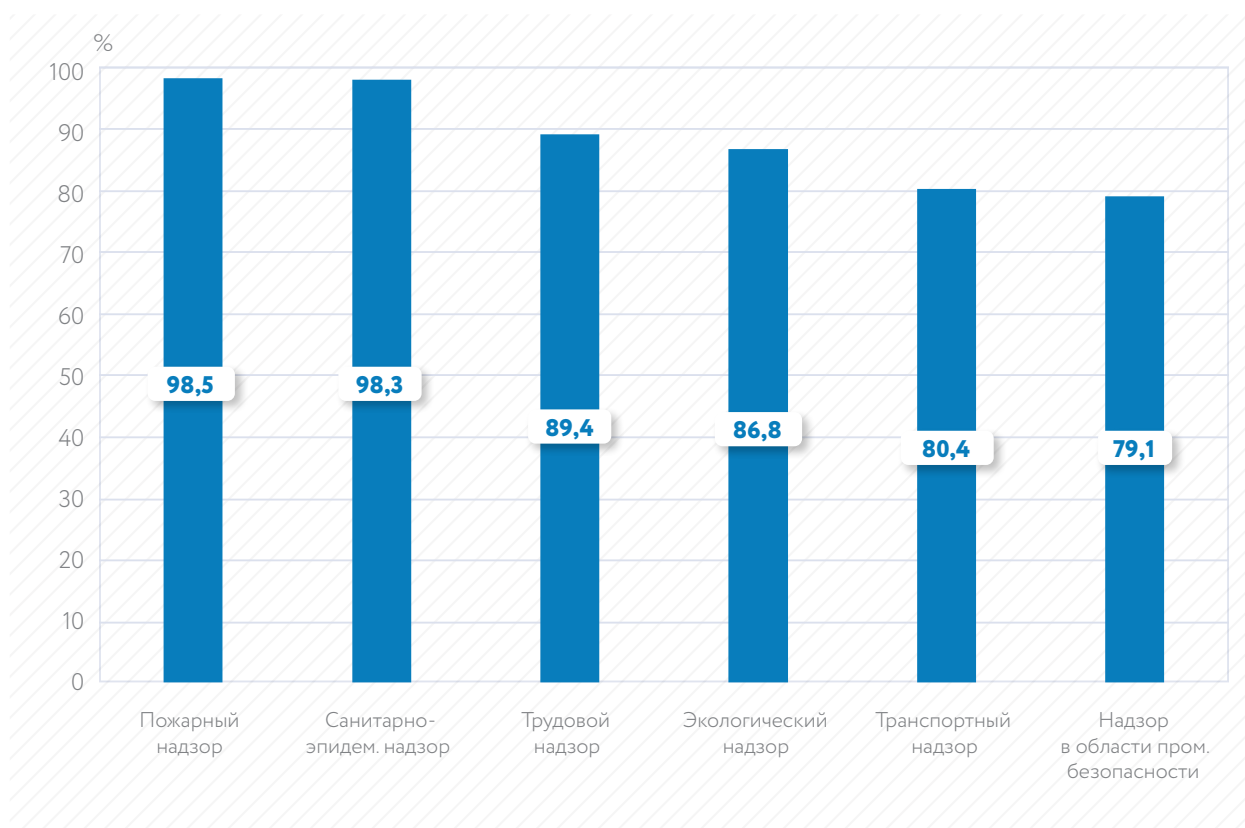
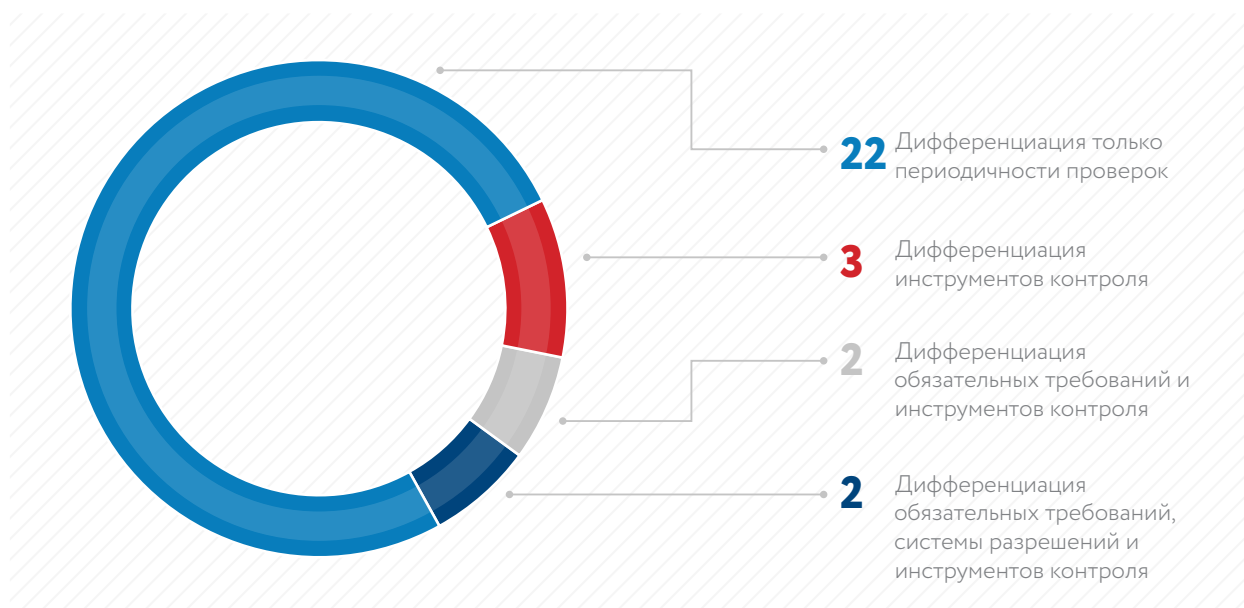


РИСУНОК 39

Применяемые инструменты управления рисками, 2019 г. (указано количество видов контроля)



плановых проверок. Только в трех случаях из 29 дифференциация касается не только периодичности проверок, но и иных параметров контроля: форма контроля, продолжительность и содержание проверки или иного контрольного мероприятий (рисунок 40).

Столь ограниченное использование инструментов минимизации рисков, во многом, обесмысливает те значительные затраты, которые несут государственные органы в связи с разработкой системы категорий риска, созданием ИТ-инфраструктуры для ведения реестра подконтрольных лиц и объектов, оценкой уровня риска конкретных лиц (объектов) и отнесением их к категориям риска (классам опасности).

д. Индикаторы риска

Система категорий риска (классов опасности) является инструментом, который оптимален для внедрения риск-ориентированного подхода в сфере планового контроля. Для оценки рисков для нужд внепланового контроля используется иное средство — индикаторы рисков.

Под ними понимаются параметры, соответствие которым или выявленные отклонения от которых при проведении «дистанционных» мероприятий по контролю сами по себе не являются доказательством нарушения обязательных требований, но свидетельствуют о высокой вероятности такого

нарушения и могут являться основанием для проведения внеплановой проверки.

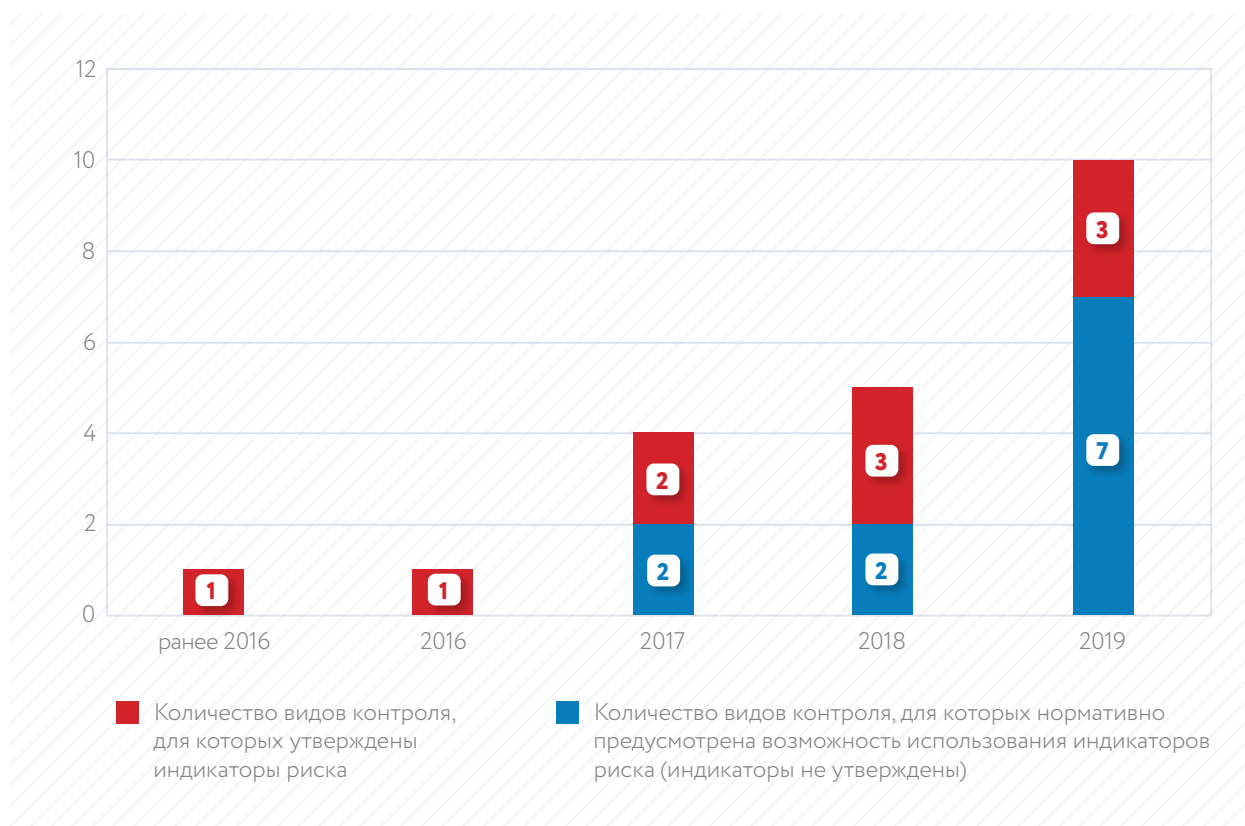
Указание на индикаторы риска было внесено в Федеральный закон № 294-ФЗ в июле 2016 г. Согласно ст. 8.1 данного закона индикаторы риска могут использоваться только в рамках федерального контроля и только в том случае, если данный инструмент предусмотрен положением о виде контроля. Сами индикаторы должны быть утверждены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

До 2016 г. индикаторы риска были нормативно предусмотрены и использовались на практике в рамках таможенного контроля. Начиная с 2017 г. началось постепенное расширение перечня видов контроля, в рамках которых возможно использование индикаторов риска, что показано на рисунке 40. Однако по состоянию на конец 2019 г. **этот инструмент управления рисками фактически не заработал.** Индикаторы риска утверждены для трех видов контроля: для земельного надзора (Росреестр), для контроля за деятельностью аккредитованных лиц (Росаккредитация) и для таможенного контроля.

В отношении еще семи видов контроля возможность использования индикаторов риска предусмотрена в положениях о виде контроля. Однако сами индикаторы не утверждены, что исключает возможность

РИСУНОК 40

Количество видов федерального контроля, для которых предусмотрены индикаторы риска, 2019 г.



применения их в качестве оснований для внеплановых проверок.

Нужно отметить, что фактическое отсутствие индикаторов риска представляет собой серьезный недостаток риск-ориентированного подхода. Как отмечалось выше, на протяжении последних лет ярко выражена тенденция замещения плановых проверок внеплановыми. Однако в развитии РОП

наиболее активно идет расширение системы категорий риска (классов опасности) и дифференциации плановых проверок, то есть тех инструментов оценки рисков и управления ими, которые предназначены для планового контроля. Напротив, индикаторы риска, предназначенные для эффективной организации внепланового контроля, практически отсутствуют.

13. Административная ответственность бизнеса: регулирование

Контрольно-надзорная деятельность неразрывно связана с системой мер реагирования на обнаруженные нарушения, которая включает в себя 3 важнейших элемента: 1) предписания об устранении выявленных нарушений; 2) меры административной ответственности; 3) меры уголовной ответственности.

В то время как меры уголовной ответственности являются исключительными формами реагирования на нарушения в подконтрольной сфере, административные наказания представляют собой крайне массовое явление. Соответственно, от характеристик системы административной ответственности во многом зависит уровень административного давления на предпринимателей и бизнес-климат в целом. Чрезмерно репрессивный характер данной системы потенциально может сводить на «нет» позитивные изменения нормативно-правового регулирования процедуры контрольных мероприятий.

В связи с этим рассмотрение изменений контрольно-надзорной деятельности за последние 10 лет будет неполным, если мы обойдем стороной анализ тех процессов, которые происходили в этот период времени в сфере административной ответственности.

а. Объем административно наказуемых деяний

Одним из важнейших параметров, характеризующих уровень дружелюбности государства к субъектам предпринимательства, является количество статей и составов административных правонарушений в КоАП РФ. Под составом понимается описание запрещенного деяния, совершение которого влечет наложение административного наказания. Соответственно, в одной статье может быть от одного до нескольких десятков составов. Количество статей и составов административных правонарушений в КоАП РФ является наглядным маркером сферы не просто запрещенных, но и наказуемых деяний.

КоАП РФ был принят 30 декабря 2001 г., то есть почти 18 лет назад. За первые восемь лет существования данного кодекса темпы его расширения были незначительны: число статей выросло всего лишь на 15% (с 402 до 462), а число составов — на 40% (с 615 до 860).

Однако следующие десять лет, пришедшиеся на период действия Федерального закона № 294-ФЗ, ознаменовались гораздо более активным ростом. Количество статей увеличилось на 53%, а количество составов — на 107%. Нужно отметить, что данный рост был преимущественно стабилен на протяжении всего десятилетия (см. рисунок 41).

Данные показатели включают в себя все административные правонарушения: как связанные с предпринимательской деятельностью, так и не касающиеся ее. Однако указанные цифры четко отображают сложившуюся тенденцию по расширению количества и сферы административно наказуемых деяний.

Количество составов КоАП с 2009 г. увеличилось более чем в 2 раза

По мнению авторов доклада, существует две причины такой тенденции.

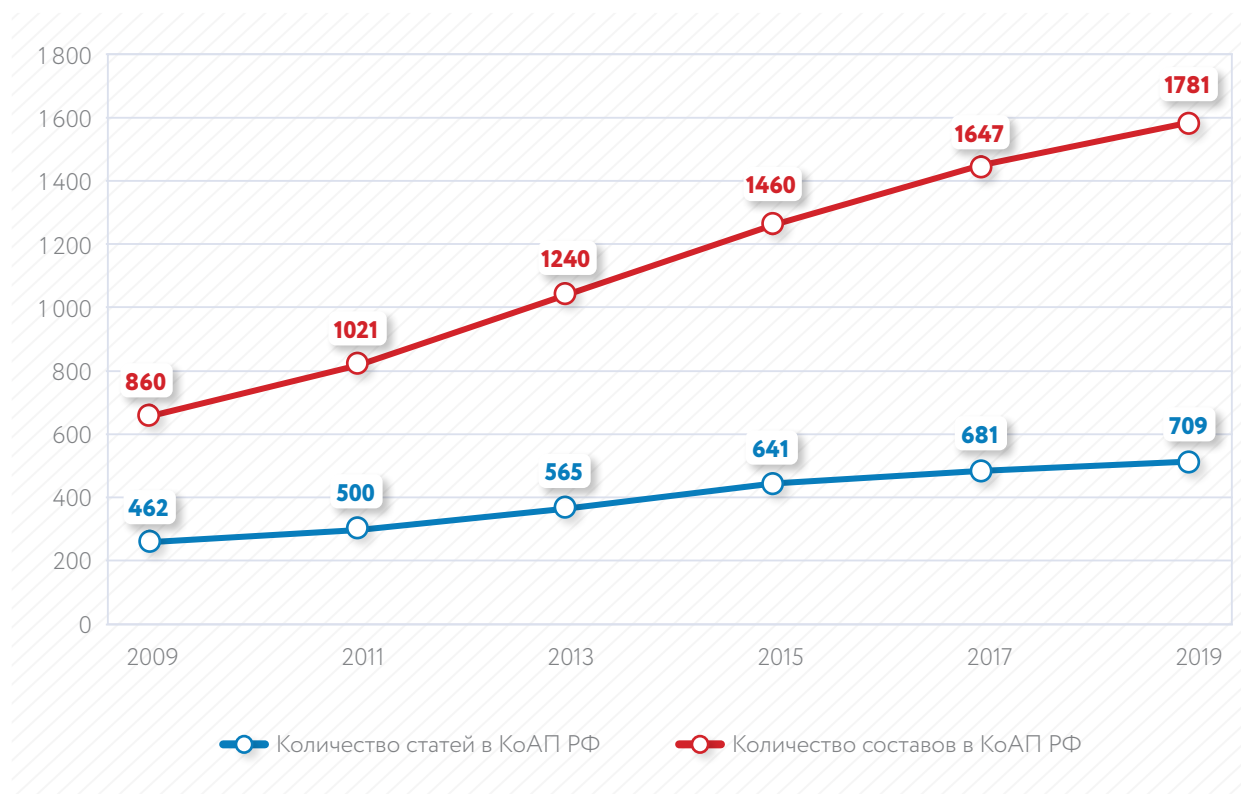
Во-первых, конечно же, это связано с закреплением новых административно наказуемых деяний, совершение которых ранее не влекло административную ответственность.

Во-вторых, такая ситуация складывается **при детализации уже существующих** в КоАП РФ составов правонарушений. В результате детализации из одного абстрактно сформулированного состава законодатель конструирует несколько более узких, но и более четко сформулированных составов. С одной стороны, такая детализация снижает правовую неопределенность и в связи с этим теоретически заслуживает одобрения. С другой стороны, данное явление зачастую приводит к **увеличению тяжести административного наказания**.

Представим себе, что предприниматель допустил несколько родственных, но разных по содержанию правонарушений, которые ранее покрывались формулировкой одного состава административного правонарушения. Ранее это влекло за собой наложение одного административного наказания. После детализации может оказаться, что

РИСУНОК 41

Количество статей и составов в КоАП РФ



предприниматель совершил деяния, относящиеся к разным составам административных правонарушений. Это влечет за собой уже наложение нескольких административных наказаний.

Поскольку действующий КоАП РФ, в отличие от Уголовного кодекса РФ, не предусматривает специальных правил назначения наказания по совокупности правонарушений и не устанавливает максимально возможное наказание в этом случае, детализация составов может полечь за собой увеличение совокупного размера административного наказания в несколько раз.

Таким образом, рост числа статей и составов административных правонарушений в КоАП РФ имеет **довольно четко выраженный репрессивный характер в отношении бизнеса.**

б. Административное приостановление деятельности

Статья 3.2 КоАП РФ содержит перечень из 10 видов наказаний, которые могут налагаться за совершение различных административных правонарушений. Однако по результатам государственного и муници-

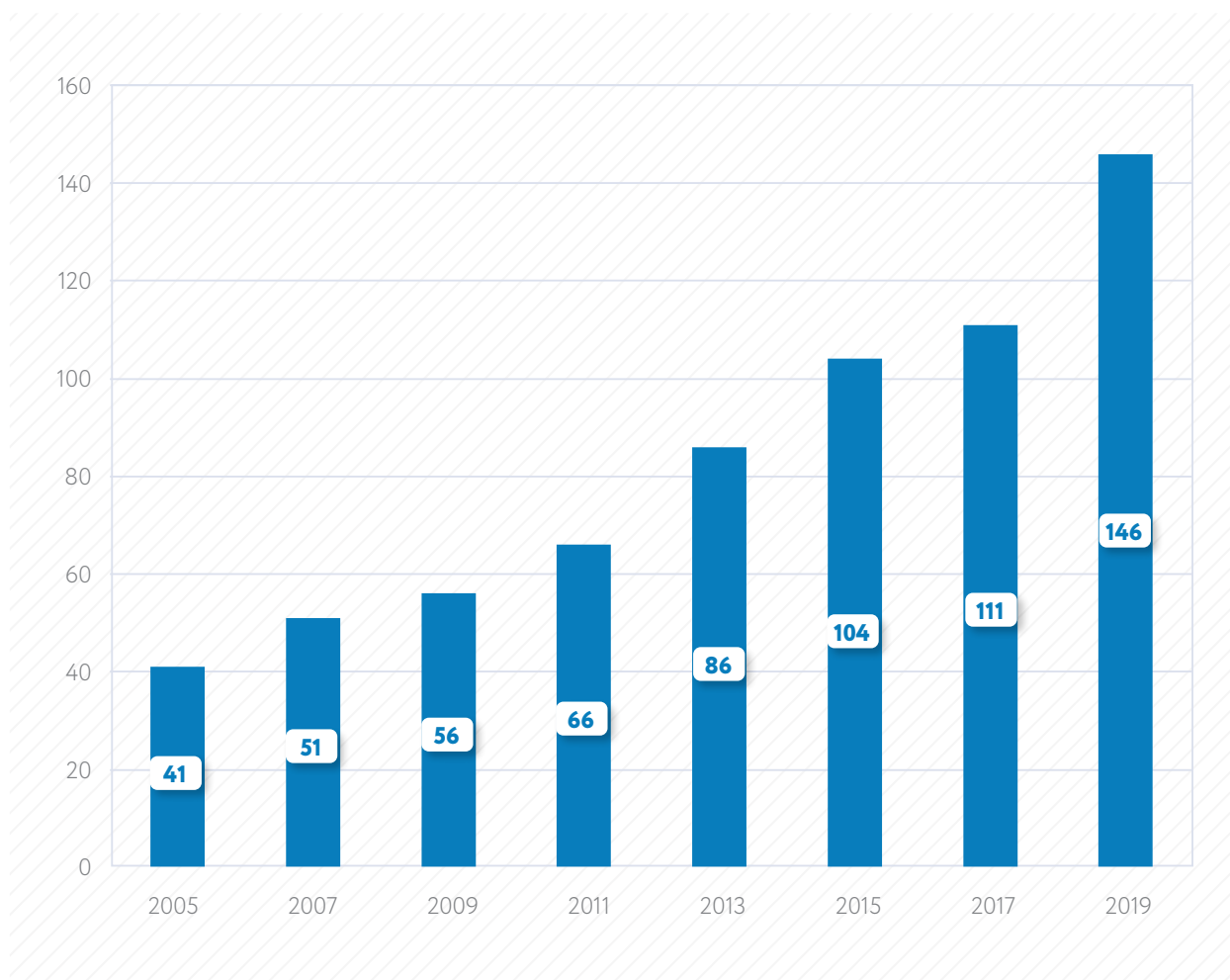
пального контроля (надзора), осуществляемого в отношении бизнеса, практически **всегда используются только три наказания:** предупреждение, административный штраф и административное приостановление деятельности.

Одним из важнейших маркеров жесткости законодательной системы административной ответственности является **количество составов правонарушения, за совершение которых может быть назначено наиболее суровое для бизнеса наказание — приостановление деятельности.** Данный вид наказания был введен в КоАП РФ в 2005 г. и первоначально был предусмотрен в отношении 41 состава.

В конце 2009 г., то есть года начала действия Федерального закона № 294-ФЗ, административное приостановление было предусмотрено в отношении 56 составов (6,5% от общего количества составов на тот момент). Через 10 лет данный вид административного наказания мог быть назначен уже по 146 составам (8,2% от общего количества составов). История роста этого показателя представлена на рисунке 42.

РИСУНОК 42

Количество составов правонарушений, за которые в КоАП РФ предусмотрено административное приостановление деятельности



Таким образом, можно сделать вывод, что за последние 10 лет **возросло не только абсолютное количество** составов правонарушений, за совершение которых может быть назначено административное приостановление деятельности, **но и доля**

таких составов в общей массе составов административных правонарушений. Это также является **признаком определенного ужесточения системы административной ответственности** в последнее десятилетие.

14. Административная ответственность бизнеса: штрафы

а. Структура назначаемых административных наказаний

Анализ данных о применении различных административных наказаний, содержащихся в ГАС «Управление», позволяет выделить несколько устойчивых тенденций (таблица 10):

- 96–98% наказаний относятся к двум видам — административный штраф и предупреждение;
- с 2012 г. по 2018 г. общее количество административных наказаний устойчиво ежегодно снижалось и сократилось на 31%, но темп снижения количества административных наказаний был ниже, чем снижение количества

проверок (сократилось на 40%). Иными словами, большая доля проверок стала заканчиваться наложением административных наказаний;

- с 2016 г., когда в КоАП РФ были внесены изменения, предусматривающие правила замены административного штрафа предупреждением, **начинается гуманизация системы административных наказаний: количество штрафов начинает снижаться, а количество предупреждений превысило 10%**. В целом к 2019 г. количество предупреждений увеличилось более чем в 2 раза и составило 20% от общего количества наказаний, тогда как доля штрафов впервые сократилась ниже 80%.

Таблица 10

Практика наложения административных наказаний отдельных видов (данные ГАС «Управление»)

Виды административных наказаний	2012 г. (в % к 2011 г.)	2013 г. (в % к 2012 г.)	2014 г. (в % к 2013 г.)	2015 г. (в % к 2014 г.)	2016 г. (в % к 2015 г.)	2017 г. (в % к 2016 г.)	2018 г. (в % к 2017 г.)
Количество административных наказаний, в т.ч.:	1 406 722 (-34%)	1 341 689 (-5%)	1 288 813 (-5%)	1 269 093 (-2%)	1 078 037 (-15%)	1 055 558 (-2%)	977 835 (-7%)
административный штраф	1 235 442 (-36%)	1 175 606 (-5%)	1 139 866 (-4%)	1 118 869 (-9%)	925 563 (-17%)	853 728 (-8%)	760 253 (-11%)
доля в общем количестве наказаний, %	88	88	88	88	86	81	78
предупреждение	128 371 (+14%)	116 174 (-9%)	116 373 (-1%)	126 083 (+ 8%)	136 546 (+ 8%)	181 963 (+33%)	197 152 (+8%)
доля в общем количестве наказаний, %	9	9	9	10	13	17	20

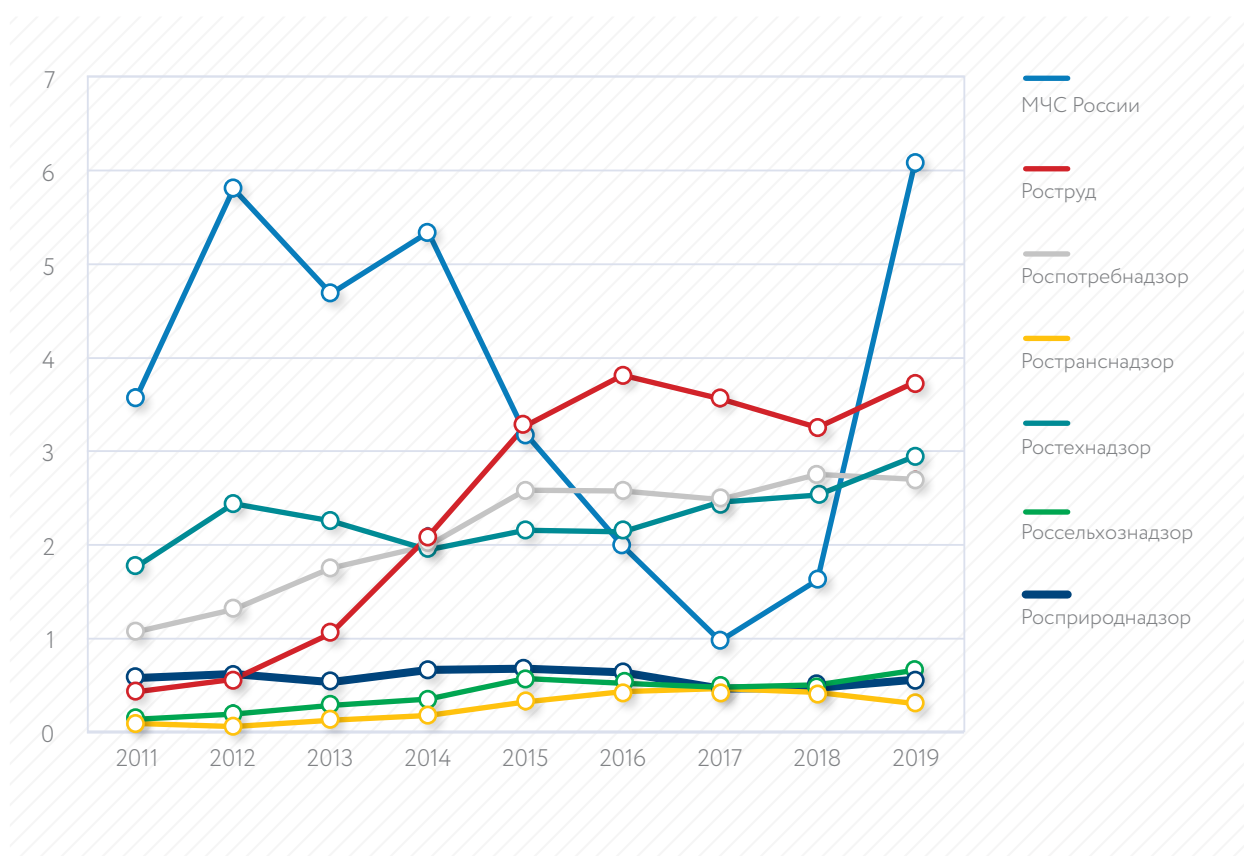
б. Общая сумма наложенных штрафов

Однако структура налагаемых административных наказаний не дает полной картины санкционной политики органов контроля. Не менее важным параметром жесткости системы административной

ответственности является общий объем наложенных штрафов. Данный показатель в динамике за 2010–2019 гг. по семи важнейшим федеральным органам контроля отображен на рисунке 43.

РИСУНОК 43

Объем наложенных отдельными федеральными органами контроля штрафов (млрд руб.)



Нужно отметить, что большинство рассматриваемых ведомств увеличило объем наложенных административных штрафов в несколько раз. Лидером является Роструд: общая сумма штрафов по результатам его проверок выросла почти в 8,4 раза: с 440 млн руб. в 2011 г. до 3,7 млрд руб. в 2019 г.

Объем наложенных административных штрафов по итогам проверок Россельхознадзора возрос в 4,5 раза (с 146 млн до 659 млн руб.), Ространснадзора — более чем в 3 раза (с 99 млн до 311 млн руб.), Роспотребнадзора — в 2,5 раза (с 1,1 млрд до 2,7 млрд руб.).

Между тем накопленная инфляция за 2011–2019 гг. составила 75%. Таким образом, рост объема штрафов, наложенных по итогам проверок вышеуказанных органов, значительно опережает инфляцию. Рост штрафов, назначенных по итогам проверок Ростехнадзора, составил 1,65 раза и, соответственно, находится чуть ниже уровня инфляции.

Особая ситуация сложилась с Росприроднадзором и МЧС России. Объем штрафов по итогам проверок Росприроднадзора колебался примерно на одном уровне (450–650 млн руб.) на протяжении всех 9 лет.

Объем штрафов МЧС России с некоторыми колебаниями в целом снижался: с 2012 по 2017 г. он сократился с 5,7 млрд до 984 млн руб. Однако в последние два года проявилась тенденция к увеличению данной суммы. При этом в последний год она выросла почти в 4 раза.

в. Средняя величина штрафа

Анализ жесткости санкционной политики административных органов не может быть полным без изучения тенденций, касающихся средней величины штрафов, налагаемых на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

В таблице 11 приведены сведения о фактическом размере штрафа в 2010 г., прогнозируемом размере (исходя из накопленной инфляции) и фактическом размере в 2019 г.

Таблица 11

Размер административных штрафов, налагаемых по результатам проверок отдельных федеральных органов контроля в 2010 и 2019 гг.

Ведомство	Субъект адм. ответственности	Фактический размер штрафа в 2010 г.	Размер возможного штрафа в 2019 г., исходя из инфляции	Фактический размер штрафа в 2019 г.	Соотношение фактического размера с инфляцией
МЧС России	должностное лицо	5 351	9 400	21 994	больше в 2,3 раза
	ИП	7 861	13 809	21 166	больше в 1,5 раза
	ЮЛ	34 385	60 402	506 818	больше в 8 раз
Роспотребнадзор	должностное лицо	1 604	2 818	3 902	больше в 1,4 раза
	ИП	1 709	3 002	5 885	больше в 1,96 раза
	ЮЛ	12 638	22 201	24 087	больше в 1,08 раза
Ростехнадзор	должностное лицо	1 826	3 208	8 871	больше в 2,8 раза
	ИП	2 758	4845	68706	больше в 14,2 раза
	ЮЛ	20 161	35 416	119 680	больше в 3,4 раза
Росприроднадзор	должностное лицо	7 922	13 117	9 711	меньше
	ИП	10 407	17 231	22 921	больше в 1,3 раза
	ЮЛ	67 393	111 580	76 261	меньше
Роструд	должностное лицо	2 367	4 159	9 365	больше в 2,3 раза
	ИП	1 477	2 595	7 121	больше в 2,7 раза
	ЮЛ	32 127	56 436	50 409	меньше

Продолжение таблицы 11

Ведомство	Субъект адм. ответственности	Фактический размер штрафа в 2010 г.	Размер возможного штрафа в 2019 г., исходя из инфляции	Фактический размер штрафа в 2019 г.	Соотношение фактического размера с инфляцией
Ространснадзор	должностное лицо	1 971	3 462	5 107	● больше в 1,5 раза
	ИП	2 323	4 081	24 655	● больше в 6 раз
	ЮЛ	14 886	26151	42348	● больше в 1,6 раза
Россельхознадзор	должностное лицо	1 964	3 450	6 519	● больше в 1,9 раза
	ИП	1 916	3 365	7 550	● больше в 2,2 раза
	ЮЛ	11 781	20 695	48 746	● больше в 2,4 раза

Таким образом, четыре ведомства из семи анализируемых продемонстрировали значительное ужесточение санкционной политики по данному параметру. Но особенно выделяется ряд экстремумов: увеличение среднего штрафа на ИП по результатам проверок Ростехнадзора в 14,2 раза, штрафа на юридических лиц по итогам проверок МЧС России в 8 раз, штрафа на ИП в ходе проверок Ространснадзора в 6 раз.

Два органа контроля (Роспотребнадзор и Роструд) показали умеренное повышение среднего размера штрафа, который, тем не менее, вырос больше, чем инфляция. Только одно ведомство (Росприроднадзор) преимущественно смягчало свою практику назначения административных штрафов: средние размеры штрафов на должностных лиц и на юридических лиц выросли меньше, чем инфляция.

15. Административная ответственность бизнеса: успешность судебного оспаривания

Судебный контроль применительно к вопросам административной ответственности может осуществляться в двух формах.

Первая форма – рассмотрение судами жалоб физических и юридических лиц на постановления о назначении административных наказаний, которые были вынесены административными органами. Согласно ст. 30.1 КоАП РФ жалобы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на постановления по делам об административных правонарушениях (далее – АП), связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности, уполномочены рассматривать арбитражные суды. Жалобы иных лиц, в том числе должностных лиц (работников) юридических лиц, компетентны рассматривать суды общей юрисдикции.

Вторая форма контроля заключается в рассмотрении судами протоколов об АП и иных материалов, составленных административными органами, для решения вопросов о привлечении физического или юридического лица к административной ответственности. Часть 3 ст. 23.1. КоАП РФ устанавливает перечень административных правонарушений, рассмотрение дел о которых находится в исключительной компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Таким образом, основной объем судебного контроля в отношении практики привлечения ИП и юридических лиц лежит на арбитражных судах. Суды общей юрисдикции также наделены полномочиями в данной сфере, однако их компетенция в большей степени касается привлечения к ответственности должностных лиц и работников юридических лиц.

Для изучения эффективности вышеописанных форм судебного контроля авторы доклада на основании данных судебной статистики, размещенной на интернет-сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ²², провели анализ частоты удовлетворения жалоб на постановления, вынесенные административными органами, и частоты наложения административных на-

казания судами на основании протоколов и иных материалов, оформленных органами контроля.

При этом следует учитывать два момента. Во-первых, формы статистических отчетов о деятельности судов общей юрисдикции претерпевали изменения, касающиеся структуры собираемых данных. В связи с этим построить ряд данных, отражающий изменение рассматриваемых параметров на протяжении 2010-2018 гг., возможно только в отношении арбитражных судов. Для судов общей юрисдикции ретроспективный анализ невозможен и соответствующие данные приведены только за 2018 г.

Во-вторых, сведения, касающиеся рассмотрения судами общей юрисдикции дел об административной ответственности, имеют необъяснимую группировку. Например, в одну группу объединены данные об оспаривании постановлений об АП, вынесенных органами санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, фитосанитарного, экологического и земельного надзора. Другая группа объединяет сведения об оспаривании постановлений об АП, вынесенных антимонопольными органами и органами надзора в сфере защиты прав потребителей. Авторы доклада затрудняются объяснить логику именно такой агрегации сведений судебной статистики.

На основании проведения анализа можно сделать следующие выводы.

40%

составляет количество удовлетворенных арбитражными судами жалоб бизнеса об оспаривании решений административных органов

С 2010 г. бизнесу стало трудней оспорить в арбитражных судах решения о привлечении к ответственности, принятые административными органами. Количе-

22 Данные судебной статистики // Официальный интернет-сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 15.01.2020).

РИСУНОК 44

Доля заявлений, удовлетворенных арбитражными судами, %



ство удовлетворенных жалоб бизнеса сократилось с 56 до 40% (рисунок 44). Ради справедливости нужно отметить, что данный показатель достигал минимума в 2015 г. и несколько вырос в 2017 г. Однако он сейчас все равно ниже, чем 9 лет назад.

Одновременно **арбитражные суды каждый год все чаще соглашаются с административными органами, которые направляют протоколы для привлечения предпринимателей к ответственности** (этот показатель ни разу не снижался за девять лет и возрос с 69 до 82%).

В 82%

случаев арбитражные суды соглашаются с решениями административных органов о привлечении к ответственности

В суде общей юрисдикции вероятность успешной отмены постановления по делу об административном правонарушении, вы-

несенного административным органом, **еще меньше**. В 2018 г., в среднем, доля постановлений административных органов, отмененных судами общей юрисдикции, составляла 27% против 40% в арбитражных судах.

Однако, если речь идет о принятии судом решения о наложении административного наказания на основании протокола, составленного административным органом, то в этом случае суды общей юрисдикции **соглашаются с обратившимся органом несколько реже, чем арбитражные суды**. В судах общей юрисдикции данный показатель составляет 69% против 82% в арбитражных судах. Можно связать это с тем, что мировые судьи и районные суды налагают наказания не только на ИП и юридических лиц, но и на их работников, к которым суд при вынесении решения относится несколько мягче.

Таким образом, оценивая, в целом, судебный контроль за деятельностью органов контроля по привлечению предпринимателей к ответственности, можно сделать вывод **об ужесточении в течение 2010–2018 гг. санкционной политики в отношении бизнеса**.

РИСУНОК 45

Доля удовлетворенных судами общей юрисдикции жалоб на постановления административных органов о привлечении к административной ответственности, % (2018 г.)

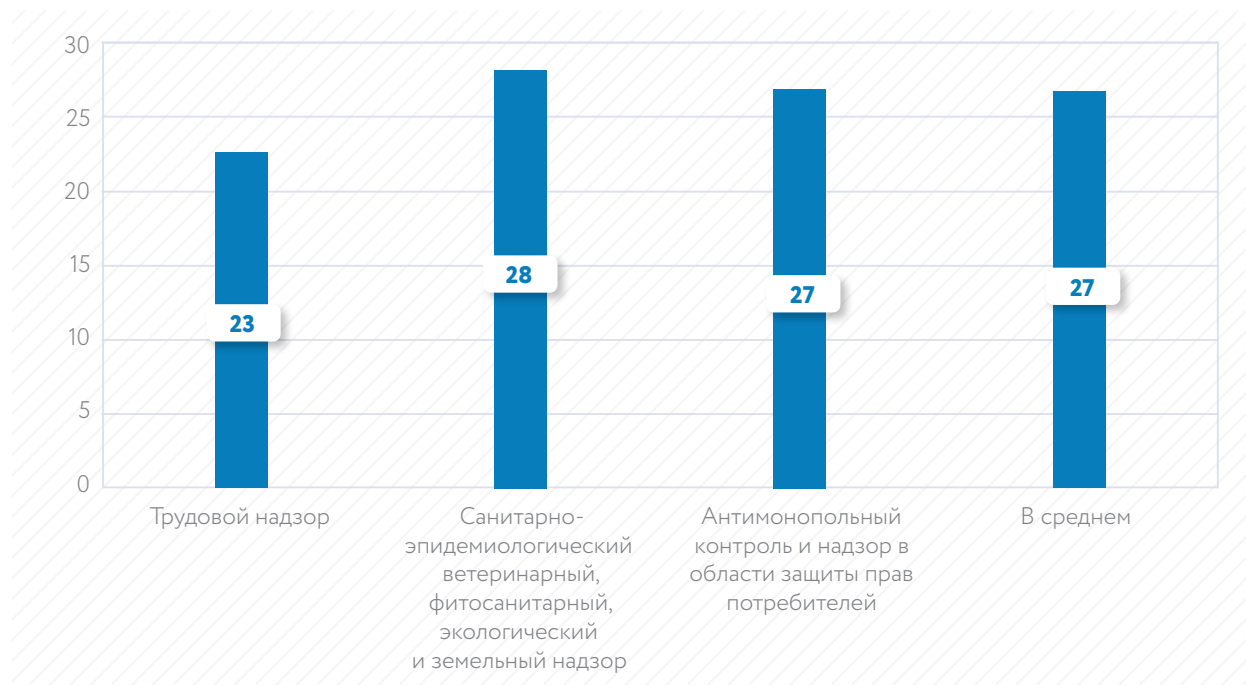
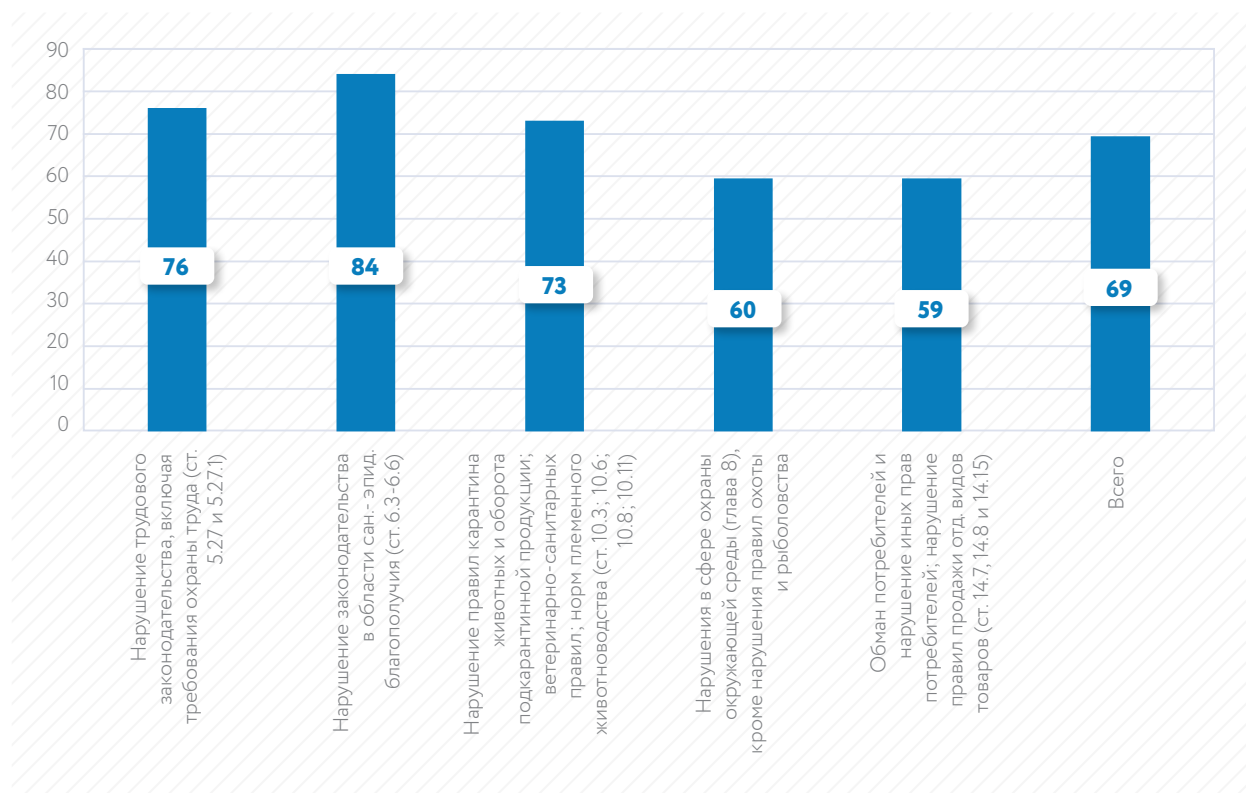


РИСУНОК 46

Доля удовлетворенных судами общей юрисдикции заявлений административных органов о привлечении к административной ответственности, % (2018 г.)



02

НОВОЕ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ:

проекты базовых законов и текущие изменения

В конце 2019 г. в Государственную Думу Правительством Российской Федерации были внесены проекты двух базовых для контрольно-надзорной деятельности законодательных актов: «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Данные законопроекты призваны сформировать новую рамку взаимодействия контрольных органов и бизнеса: первый закон нацелен на регламентацию процедурных вопросов работы контролеров, второй посвящён регулированию предмета контроля. Оба документа готовились длительное время с привлечением для широкого обсуждения представителей бизнеса, контролирующих органов, экспертного сообщества.

В данном разделе мы ответим на ряд вопросов. Насколько законопроекты достигают поставленных для разработки целей? Что изменится для предпринимателей в случае их вступления в силу? Какие предложения можно сформулировать для их дальнейшей доработки?

В разделе также дано краткое описание изменений в нормативно-правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности в 2019 г.



1. Анализ законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

Данный законопроект изначально был ориентирован на перенос акцентов в контрольно-надзорной деятельности с проведения проверок на профилактику нарушений, внедрение риск-ориентированного подхода, а также преимущественное использование более мягких контрольно-надзорных мероприятий, что нашло воплощение в закрепляемых проектом принципах.

Однако значительное количество видов контроля, выведенных из под сферы действия закона, исключение из законопроекта ключевых механизмов и норм, связанных с внедрением риск-ориентированного подхода, перекося в сторону подробного описания процессов, значительное количество отсылок по ключевым вопросам к иным федеральным законам и подзаконным актам, принятие которых необходимо для реализации проекта, многократно увеличивают риски того, что законопроект не просто не будет иметь эффекта снижения издержек для контролируемых лиц, но и дополнительно приведет к ухудшению их положения.



ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Проект Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является частью реформы контрольно-надзорной деятельности, включающей в себя также реформы системы обязательных требований (так называемую «регуляторную гильотину») и Кодекса об административных правонарушениях. Работа над проектом продолжалась с конца 2018 г. до внесения его в Государственную Думу 3 декабря 2019 г.

Существующая на данный момент система регулирования государственного контроля (надзора) обладает рядом недостатков. К наиболее существенным следует отнести так называемую «палочную систему» **оценки эффективности** и результативности контроля (надзора), ориентирующую контрольно-надзорные органы преимущественно на поиск нарушений и интенсификацию применения мер санкционного характера.

Фактически действующее регулирование в основном направлено на **выявление на-**

рушений обязательных требований и применение к контролируемым лицам мер воздействия. Предупреждение рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям часто не рассматривается контрольно-надзорными органами в качестве основной задачи.

Неоправданным представляется акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием.

Идеология реформы государственного контроля (надзора) предполагает закрепление **принципиально новой модели** осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской Федерации, основанной на современных принципах организации контрольно-надзорной деятельности, нацеленной на минимизацию случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям, позволяющей организовать государственный контроль (надзор) на основе сотрудниче-

ства и кооперации усилий контрольно-надзорных органов и контролируемых лиц. Результатом внедрения новой модели должно стать существенное снижение бремени, возлагаемого на бизнес в связи с проведением контрольных мероприятий.

Новая модель государственного контроля (надзора) должна основываться на следующих принципах и подходах.

1. Акцент в регулировании должен был быть сделан на **стимулировании добросовестности контролируемых лиц** и профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.
2. Основными механизмами, которые должны обеспечить внедрение данного подхода в практику государственного контроля, должны стать: во-первых — **изменение модели оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности** по показателям минимизации риска причинения вреда (ущерба).

Во-вторых — закрепляемая **необходимость снижения интенсивности контрольно-надзорной деятельности** за счет развития профилактических мероприятий, использования механизмов независимой оценки и др.

В-третьих — **существенное расширение применения риск-ориентированного подхода** в государственном контроле (надзоре), который должен пронизывать всю систему контроля (надзора), а не только влиять на частоту проведения плановых проверок. От уровня рисков должен зависеть также выбор профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, их содержание (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. При этом должна быть предложена более широкая палитра контрольно-надзорных мероприятий, менее обременительных по сравнению с проверками.

3. Важной гарантией нормализации положения дел в сфере контрольно-надзорной деятельности должно стать **закрепление исчерпывающего списка видов государственного контроля (надзора)**, муниципального контроля, что препятствовало бы стихийному расширению видов контроля, предусматриваемых отраслевыми нормативными правовыми актами, актами субъектов РФ и муниципальных образований. Наконец, закрепляемые подходы и принципы должны распространяться на все виды контроля, перечень исключений должен был быть минимизирован.



ОБЩАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА

Как показывает анализ законопроекта, внесенного в Госдуму, в полной мере реализовать изложенную ранее модель государственного контроля (надзора) не удалось. Соответственно, **оценка проекта закона не может быть однозначной.**

Частично проект закона закрепляет новые прогрессивные подходы, и это следует отнести к его несомненным достоинствам. Однако в то же время они оказываются ослабленными рядом исключений, отсутствием необходимой детализации и механизмов внедрения либо факультативностью применения в рамках вида контроля (надзора). **Обилие исключений и факультативность применения норм закона**, возникшая, вероятно, в результате длительных административных согласований и поиска компромиссов — это, в целом, одна из основных проблем проекта, серьезно затрудняющая на данном

этапе оценку реальных последствий его принятия.

Вторая базовая проблема законопроекта — **это недостаточность во многих случаях механизмов реализации заложенных институтов.**

Например, частью 1 статьи 29 проекта предусматривается возможность дифференциации в зависимости от уровня рисков требований к выбору видов профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, их содержания (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивности и результатов. Однако ничто из перечисленного не нашло развития в тексте проекта (хотя, отметим, присутствовало в более ранних версиях закона). Остается неясным, как должны быть увязаны категория риска и выбор контрольных мероприятий, применимые обязательные требования (либо, как минимум, содержание проверочных листов),

набор проводимых в рамках мероприятия действий (например, количество экспертиз) и т.п.

Также осталась нереализованной идея увязать применение мер ответственности за нарушение обязательных требований с уровнем риска (например, применять меры ответственности только за грубые нарушения, оставляя возможность исправления легких нарушений без применения мер ответственности). Возобладал подход, согласно которому вопросы применения административной ответственности оставлены за рамками проекта, при этом предполагалось включить соответствующие принципы в проект нового КоАП. Однако, как показывает анализ опубликованных 31 января 2020 г. Минюстом России проектов нового КоАП и процессуального кодекса об административных правонарушениях (ПКоАП), новые базовые законы в сфере административной ответственности далеки от реализации данных принципов.

Отсутствие механизмов реализации заложенных в проекте новаций, в целом, **ставит под сомнение перспективы их реализации на практике**, поскольку их применение для контрольно-надзорных органов остается **факультативным и при этом рискованным** по причине отсутствия понятного порядка реализации. **При таком подходе многие новые механизмы остаются только декларацией.**

Укажем на ключевые позитивные и негативные новации проекта закона о контрольно-надзорной деятельности, характеризующие перспективы изменения реального положения дел в сфере государственного контроля (надзора) в Российской Федерации.

1. Сфера применения закона

Одним из наиболее существенных недостатков нового закона является **наличие значительного количества видов контроля, на которые данный закон не распространяется** (ч. 2 ст. 2 проекта). Данный перечень стал значительно шире по сравнению с действующим Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». При этом, если в настоящее время ч. 3.1 ст. 1 закона № 294-ФЗ

устанавливает неприменимость к некоторым видам контроля порядка организации и проведения проверок, распространяя при этом на них, в частности, принципы защиты прав при осуществлении контроля, то в проекте речь идет о полном исключении видов контроля из-под действия закона.

Также в проекте **не удалось зафиксировать исчерпывающий перечень видов федерального государственного контроля (надзора)**. Такие перечни предусмотрены лишь для уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (при этом для городов федерального значения сделано исключение (ч. 6 ст. 1 проекта). Виды контроля могут устанавливаться любыми федеральными законами, при этом информация о видах контроля должна вноситься в специальный реестр, носящий лишь учетный характер. Однако это не позволит устранить проблемы, связанные с множественностью видов контроля, их дублированием между собой, раздробленностью контрольно-надзорных функций, рисками возникновения коллизий между положениями законов о видах контроля и, как следствие, несением бизнесом неоправданной нагрузки.

2. Профилактика рисков причинения вреда

Существенной **позитивной новацией** проекта закона является **закрепление принципов и механизмов профилактики нарушения обязательных требований**. К числу профилактических мероприятий законопроектом отнесены информирование, обобщение правоприменительной практики, выпуск руководств по соблюдению обязательных требований, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований, осуществление консультирования, профилактическое сопровождение, самообследование, профилактический визит и иные мероприятия.

Следует подчеркнуть, что **участие в профилактических мероприятиях — это право, а не обязанность контролируемых лиц**. Профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе. При этом по общему правилу в ходе либо по

итогах их проведения на граждан либо организации без их согласия не должны возлагаться какие-либо дополнительные обязанности, неблагоприятные последствия, меры ответственности.

Что важно, некоторые виды профилактических мероприятий, прежде всего, самообследование, **влекут полное освобождение контролируемого лица от проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий**. Это мотивирует контролируемых лиц в инициативном порядке минимизировать риски причинения вреда (ущерба) (например, внедрять современные системы предотвращения аварий и чрезвычайных ситуаций) и в случае позитивного итога такого рода усилий обеспечить себе **«надзорные каникулы»**.

Законопроектом закрепляется возможность **объявления предостережения** при наличии сведений о готовящихся нарушениях либо о признаках возможных нарушений обязательных требований. Такая профилактическая мера, заменяющая проведение внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по тому же поводу, применяется лишь в отношении негрубых нарушений и дает контролируемому лицу возможность оперативно исправить их и избежать возможных неблагоприятных последствий.

В законопроекте присутствует **ряд исключений, ослабляющих потенциал профилактических мероприятий**. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 56 проекта является **необязательным** включение в положения о видах контроля профилактических мероприятий, обладающих наибольшим потенциалом в части снижения интенсивности контрольно-надзорных мероприятий: самообследования, профилактического сопровождения, мер стимулирования добросовестности.

Аналогичным образом **является факультативным** и применение второго механизма, имеющего важное значение с точки зрения профилактики нарушений и минимизации бремени контрольно-надзорных мероприятий, а именно институтов **независимой оценки соблюдения обязательных требований** (гл. 13 проекта). К ним отнесены использование негосударственных форм контроля, подтверждение соблюдения обязательных требований независимыми организациями, членство в саморегулируемой организации и страхование рисков причинения вреда (ущерба).

Использование контролируемыми лицами данных механизмов должно исключать

проведение плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по соответствующему предмету контроля. Однако в законопроекте установлено, что возможность освобождения от контроля в этих случаях должна предусматриваться федеральными законами о виде контроля. Учитывая существующую практику государственного управления, можно прогнозировать, что данные нормы с высокой степенью вероятности останутся декларацией. С другой стороны, вряд ли в общем законе о контроле могли быть зафиксированы общие требования такого рода без учета специфики конкретных видов контроля.

Третий механизм уменьшения интенсивности контрольно-надзорной деятельности — **это добровольная организация мониторинга сведений** об объектах контроля с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, иных средств сбора или фиксации информации, и (или) автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных. Контролируемые лица, находящиеся в режиме мониторинга, **освобождаются от плановых контрольно-надзорных мероприятий** в отношении обязательных требований, являющихся предметом такого мониторинга.

3. Осуществление контрольно-надзорной деятельности

1. Законопроектом **существенно реформируются механизмы осуществления собственно контрольно-надзорной деятельности**, предполагающей проведение контрольно-надзорных мероприятий, направленных на оценку соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований, а также исполнение предписаний и иных решений контрольно-надзорных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки.

Прежде всего, законопроектом **предложена широкая линейка новых контрольно-надзорных мероприятий**. Помимо выездной и документарной проверки к ним отнесены выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд.

Как уже отмечалось, закрепление более широкой палитры контрольно-надзорных

мероприятий, должно вести к отказу от привычной модели контрольно-надзорной деятельности, сфокусированной на проведении проверок, часто парализующих нормальное ведение хозяйственной деятельности. Задачей является стимулирование практики проведения более мягких и менее затратных для контрольно-надзорных органов и контролируемых лиц мероприятий. К такому результату должна была привести совокупность ограничений, связанных с применением **риск-ориентированного подхода** и иных процедурных требований, которые делали бы для контрольно-надзорного органа проведение проверки трудозатратным и обременительным мероприятием. **Наиболее «тяжелые»** по процедуре и последствиям для контролируемого лица мероприятия должны проводиться **по согласованию с прокуратурой**.

Однако в законопроект **не удалось включить весь комплекс механизмов**, которые бы приводили к такому результату.

2. В законопроекте в серьезно урезанном виде урегулировано использование при осуществлении государственного контроля (надзора) системы управления рисками.

Прежде всего, законопроект допускает, что федеральными законами либо положениями о виде контроля могут быть определены виды контроля, в которых система оценки и управления рисками не применяется. Данная норма таит опасность возникновения обширного перечня видов контроля, для которых будет исключена обязанность органов контроля обеспечить соответствие между уровнем риска и интенсивностью контроля.

Во-вторых, как уже отмечалось, законом **не установлена обязанность** Правительства Российской Федерации, а фактически ведомства, готовящего проект положения о контроле, **дифференцировать в зависимости от уровня рисков** требования к выбору видов профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, их содержанию (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивности и результатам. Законопроект не проясняет, как могут быть увязаны категория риска и выбор контрольных мероприятий, применимые обязательные требования, содержание проверочных листов, набор проводимых в рамках мероприятия действий (объем предоставляемых документов, проводимых обследований и т. п.). Соответственно, можно предположить,

что **использование риск-ориентированного подхода в данном случае останется декларацией**. Выбор контрольно-надзорных мероприятий, оказывающих различное давление на предпринимателей, и при этом имеющих частично совпадающее содержание в части совершаемых контрольно-надзорных действий, будет определяться полностью по усмотрению контрольно-надзорного органа.

3. Далее, сохраняется неопределенность в части применения норм о периодичности плановых контрольно-надзорных мероприятий. С одной стороны, позитивным результатом можно считать распространение требований к периодичности проведения контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от отнесения объекта контроля к определенной категории риска (ч. 2-4 ст. 32 проекта). С другой — остается непонятным, имеется ли в виду периодичность проведения плановых мероприятий независимо от их вида, либо частота проведения должна определяться в отношении каждого вида мероприятий, а они могут проводиться параллельно.

4. К плюсам законопроекта следует отнести **необходимость учета** при отнесении объектов контроля к категории риска **сведений о добросовестности контролируемого лица** (критерии добросовестности). Это создает предпосылки для внедрения динамической модели оценки рисков и позволяет стимулировать контролируемых лиц к инициативному проведению профилактических мероприятий, поскольку это способно напрямую повлиять на уменьшение количества и интенсивности применяемых к ним контрольно-надзорных мероприятий. Кроме того, последовательная профилактическая работа контролируемого лица по снижению рисков, обусловившая отнесение принадлежащих ему объектов контроля к категории низкого риска, полностью исключает проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий.

5. В законопроект включена важная норма о том, что основанием для проведения внепланового контрольно-надзорного мероприятия, если оно не иницируется Президентом РФ либо прокурором, является наличие в сведениях, являющихся поводом для открытия контрольно-надзорного производства, индикатора риска причинения вреда (ущерба) (ч. 1 ст. 78 проекта).

При этом источник таких сведений не может быть анонимным, их достоверность должна проверяться.

Это является существенной новацией по сравнению с действующей нормой ч. 8 ст. 8.1 закона о защите прав юридических лиц, предусматривающей лишь возможность использования индикаторов риска как основания для проведения внеплановых проверок. По проекту использование индикаторов риска для этих целей предполагается сделать обязательным, причем теперь необходимость выявления индикаторов риска распространяется на любые контрольно-надзорные мероприятия. При этом гарантией применения данной нормы станет квалификация соответствующего нарушения в качестве грубого и, соответственно, признание результатов контрольно-надзорного мероприятия недействительными (ст. 129 проекта).

Следует отметить, что на данный момент практика использования индикаторов риска не сформировалась. Перечни индикаторов риска утверждены лишь в отношении проверок, проводимых Росреестром и Росаккредитацией²³. В этой связи экспертами высказываются опасения, что данное регулирование **может привести к рискам избыточного давления на бизнес и случаям проведения необоснованных проверок на основании неверно определенных индикаторов риска.** Тем более, что согласно проекту перечень индикаторов риска причинения вреда (ущерба) в рамках вида контроля и порядок их выявления утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Тем не менее следует учитывать, что закрепление данного правила представляет собой дополнительную формализацию, а по сути — ограничение процедуры открытия контрольно-надзорного производства и инициации контрольно-надзорных мероприятий. В любом случае перечень индикаторов и порядок их установления должны быть публичными и соответствовать хотя бы минимальным требованиям к рациональности и обеспечению баланса интересов государства и бизнеса. И это лучше, чем применение малоформализованных осно-

ваний для внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, предусмотренных ч. 2 ст. 10 действующего закона.

6. Согласно законопроекту, контрольно-надзорное производство может включать **не более двух внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по одному поводу в отношении одного контролируемого лица.** Это исключает случаи осуществления неограниченного по продолжительности и количеству мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении одного лица.

При этом **существуют риски обхода контрольно-надзорными органами данного ограничения** посредством повторного возбуждения контрольно-надзорного производства, поскольку в законопроекте отсутствует сформулированный в явном виде запрет на открытие контрольно-надзорного производства по тем же поводам, которые ранее стали предметом контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, на практике возникнут вопросы при определении предельного числа контрольно-надзорных мероприятий в рамках одного производства, если вначале проводилось плановое контрольно-надзорное мероприятие, а по его итогам назначаются внеплановые контрольно-надзорные мероприятия.

7. Положения ч. 5 ст. 75 законопроекта о необходимости согласовывать дополнительные контрольно-надзорные мероприятия с прокуратурой в совокупности с правилом об ограничении контрольно-надзорного производства двумя контрольно-надзорными мероприятиями **демотивируют контрольно-надзорный орган в части использования более мягких видов мероприятий.**

Во многих случаях для контрольного органа оказывается более рациональным сразу стартовать с проведения выездной проверки, поскольку при проведении более мягких мероприятий с высокой долей вероятности все равно потребуются проведение дополнительного мероприятия, которое, как и выездная проверка, потребует согласования с прокуратурой. В этих условиях проведение иных мероприятий будет восприниматься как излишняя и неэффективная трата времени.

²³ См.: Приказ Минэкономразвития России от 28.08.2017 № 437 «Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований аккредитованными лицами», а также приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 «Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора».

8. Существенным отличием проекта закона о контроле (надзоре) от действующего закона является **детальное регулирование процедуры государственного контроля (надзора)**. Считается, что это позволит вывести «из тени» новые механизмы контроля, устранить неопределенность в процедурах проведения контрольно-надзорных мероприятий, обеспечив при этом соблюдение прав и законных интересов контролируемых лиц. Детализация процедуры была одним из приоритетов при разработке проекта закона, и можно констатировать, что он был реализован в полной мере.

В целом формализацию процедур контрольно-надзорной деятельности следует оценивать как позитивное изменение, поскольку это потенциально сокращает сферу усмотрения контрольно-надзорного органа и, соответственно, пространство для злоупотреблений.

Отметим, что ряд предшествующих реформ в сфере контроля (надзора) также был направлен на введение ограничений при проведении контроля (например, внедрение проверочных листов, риск-ориентированный подход). В проекте сделана попытка обеспечить ограничение возможностей проведения наиболее обременительных для контролируемых лиц мероприятий условиями, связанными с их информированием, обеспечением их присутствия, предоставлением процессуальных прав и гарантий. Кроме того, набор действий и, соответственно, возможных результатов контрольно-надзорных мероприятий, проводящихся без непосредственного контакта с контролируемым лицом, также ограничен. Это должно воспрепятствовать случаям привлечения контролируемых лиц к ответственности по непрозрачным основаниям.

9. Однако следует учитывать **ограниченность потенциала формализации процедур**. Процедурные правила проведения контрольно-надзорных мероприятий должны быть обеспечены 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. Но, к сожалению, в ст. 129 проекта устанавливается лишь ограниченный перечень таких нарушений, по

содержанию соотносимый с перечнем, содержащимся в ч. 2 ст. 20 действующего закона. Кроме того, следует также иметь в виду распространенную практику отказа судов учитывать допущенные нарушения, если они, по их оценке, не повлияли на правильность и обоснованность результатов проверки. В связи с этим детализация процедур контроля (надзора), при признании правильности выбранного вектора, на данный момент **имеет ограниченный потенциал для воплощения на практике и нормализации отношений между контролером и контролируемым лицом.**

10. Кратко укажем на некоторые процедурные новации законопроекта, способные существенно повлиять на практику проведения контрольно-надзорных мероприятий:

→ законопроектом **снижаются гарантии защиты прав предпринимателей в части возможности проведения контрольно-надзорных мероприятий в отсутствие представителей контролируемого лица** (п. 3 ст. 46, ч. 8 ст. 80 проекта). Теперь если проведение контрольно-надзорного мероприятия оказалось невозможным в связи с отсутствием надлежаще проинформированного контролируемого лица по месту нахождения, руководитель (заместитель руководителя) контрольно-надзорного органа вправе принять решение о проведении в отношении такого контролируемого лица внеплановой выездной проверки 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);

→ законопроектом **снижается объем гарантий защиты прав предпринимателей по сравнению с действующим регулированием в отношении контрольно-надзорных мероприятий «контрольная закупка» и «мониторинговая закупка»**. Во-первых, законопроект делегирует на подзаконный уровень определение перечня видов контроля, в рамках которых может проводиться контрольная закупка и мониторинговая закупка. Возможность применения таких контрольно-надзорных мероприятий определяется положением о виде контро-

ля. Во-вторых, законопроект не содержит требования о согласовании данного мероприятия с органами прокуратуры;

→ **законопроектом не предусматривается уведомление контролируемых лиц о проведении выборочного контроля и инспекционного визита, а также согласования их проведения органами прокуратуры** (в случае внепланового характера таких мероприятий). В рамках действующей практики данные мероприятия (особенно выборочный контроль) являются по сути проверкой, сегодня их проведение требует согласования с прокуратурой. Соответственно, можно говорить о том, что законопроект снижает объем гарантий защиты прав предпринимателей по сравнению с действующим регулированием;

→ **законопроектом значительно расширяются (по сравнению с действующим регулированием) возможные случаи проведения рейдов и содержание контрольно-надзорных действий в рамках рейдов.**

Действующим регулированием установлен исчерпывающий перечень объектов рейдовых осмотров, которые при этом могут быть исключительно плановыми. Кроме того, законодательно установлено, что рейдовые осмотры не могут проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и не должны подменять собой проверку.

Законопроект, наоборот, переводит данное контрольно-надзорное мероприятие из категории мероприятий, не требующих взаимодействия с контролируемыми лицами, в категорию мероприятий, требующих такого взаимодействия. При этом не исключено **определение территории проведения рейда таким образом, что под него будут подпадать только объекты одного подконтрольного лица**. При этом устанавливается, что контролируемые лица (их работники, представители), владеющие производственными объектами и (или) находящиеся на территории проведения рейда, обязаны обеспечить беспрепятственный доступ инспекторам в ходе рейда к территории, транспортным средствам и иным объектам, указанным в приказе (распоряжении) о проведении рейда, а также ко всем помещениям (за исключением жилых помещений). В рамках рейда могут проводиться контрольно-надзорные действия, перечень которых аналогичен проводимым при про-

верке. Наконец, законопроект допускает как плановый, так и внеплановый характер рейдов. Единственным отличием от традиционной проверки является срок проведения рейда (не более одних суток). **Тем не менее рейд, по сути, может в ряде случаев заменять собой проверку, однако, при этом не требует согласования с прокуратурой;**

→ **в законопроекте не удалось в достаточной мере регламентировать осуществление так называемых неотложных мероприятий и мер по предотвращению вреда** (ст. 76, п. 2 ч. 2 ст. 127 проекта). Согласно ч. 2 ст. 17 действующего закона меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения осуществляются в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Законопроект, в свою очередь, лишь определяет, что виды неотложных действий и порядок их применения устанавливаются федеральными законами. Пункт 2 ч. 2 ст. 127 проекта вообще содержит примерный перечень таких мер в отсутствие каких-либо конкретных положений об их исчерпывающем перечне и порядке применения. В отсутствие конкретизации таких федеральных законов, а также явно сформулированного запрета на осуществление неотложных мер, не предусмотренных такими законами, **нельзя исключить произвольного применения таких мер** по усмотрению должностных лиц контрольно-надзорного органа, в том числе если такие федеральные законы не будут приняты;

→ ни в законопроекте, ни в опубликованных 31 января 2020 г. Минюстом России проектах нового КоАП и 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**. Перевод работы по установлению фактов нарушения обязательных требований из формата контрольно-надзорной деятельности в рамки процедуры по привлечению лица к административной ответственности может иметь место после завершения контрольно-надзорного производства (при недостаточности доказательств), либо может вовсе подменять собой контрольно-надзорную деятельность. В любом случае, отсутствие решения данной про-

блемы **позволяет административным органам практически неограниченно продолжать проверки деятельности контролируемых лиц**, что девальвирует саму идею регулирования контрольно-надзорной деятельности;

- также представляются недостаточно конкретизированными положения ч. 1 ст. 133 **об окончании исполнения решения**. Окончание исполнения оценивается контрольно-надзорным органом на основании документов и сведений контролируемого лица, представление которых установлено решением. При этом, если на их основании невозможно сделать вывод об исполнении решения, контрольно-надзорный орган оценивает исполнение указанного решения путем проведения одного из контрольно-надзорных мероприятий, включая выездные проверки. Таким образом, **оценочный характер данной нормы создает условия для многократного проведения выездных проверок**.

4. Цифровизация государственного контроля (надзора)

Также следует указать на установку нового проекта на **перевод взаимодействия между контрольно-надзорным органом и контролируемым лицом в электронный вид**. По первоначальной идее речь должна была идти о полноценной цифровизации государственного контроля (надзора), пронизывающей все его составляющие. Предполагалось, что в случае отсутствия в информационной системе сведений об отдельном контрольно-надзорном действии такие действия не должны приобретать юридического значения, а инспектор не должен допускаться на объект. Все сведения, как о действиях контролеров, так и о соблюдении обязательных требований контролируемыми лицами, должны быть доступны в информационных системах в режиме реального времени. Это, прежде всего, должно снижать издержки граждан и организаций, кардинальным образом повысить прозрачность взаимодействия контрольно-надзорного органа с контролируемым лицом, а также эффективность государственного контроля (надзора).

Более того, предполагалось, что информационные технологии позволят автоматизировать многие стороны контроля, не связанные

непосредственно с проведением контрольно-надзорных мероприятий, что должно существенно сузить сферу усмотрения контрольно-надзорного органа и инспектора.

Так, например, существенный потенциал автоматизации имеется у процедур отнесения объектов контроля к категориям риска, формирования плана контрольно-надзорных мероприятий, выявления индикаторов риска и выбора контрольно-надзорных мероприятий в различных ситуациях, формирования перечня применимых к конкретному хозяйствующему субъекту обязательных требований и содержания проверочных листов (в том числе с учетом давности последних проверок по соответствующим вопросам, наличия жалоб и т. п.).

В проекте закона **потенциал информатизации реализован лишь частично**. В числе причин — отсутствие ясности в перспективах внедрения соответствующих технологий в соответствующих сферах. В проект включены преимущественно рамочные нормы об использовании информационных ресурсов при осуществлении государственного контроля (надзора). Конкретные формы их реализации будут определяться Правительством РФ.

В числе норм, которые **сформулированы как обязательные**, следует указать на необходимость предоставления **возможности использования личного кабинета** контролируемого лица при организации взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемым лицом в электронной форме.

Кроме того, должны быть внедрены современные способы электронного информационного взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемым лицом в части предоставления информации, оформления и направления документов.

В частности, контролируемое лицо **будет считаться проинформированным надлежащим образом** в случае, если сведения и документы предоставлены контролируемому лицу посредством личного кабинета, единого реестра контрольно-надзорных мероприятий, через единый портал государственных и муниципальных услуг либо также направлены по электронной почте по адресу, сведения о котором предоставлены контрольно-надзорному органу контролируемым лицом и внесены в информационные ресурсы при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Для целей информ-

рования контролируемых лиц может также использоваться адрес электронной почты, сведения о котором предоставлены в рамках налогового учета организаций и физических лиц. Данные способы связи также могут использоваться для направления документов, включая ходатайства, заявления, жалобы, при условии надлежащей аутентификации контролируемого лица (ст. 73, 75 проекта).

Также установлено, что проведению любых контрольно-надзорных мероприятий (не только проверок) должно предшествовать внесение информации о них в единый реестр контрольно-надзорных мероприятий. Проведение контрольно-надзорных мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения отсутствует в едином реестре контрольно-надзорных мероприятий, не допускается. В этом случае контролируемое лицо вправе отказаться от взаимодействия с инспектором контрольно-надзорного органа.

В остальном перспективы информатизации иных сторон работы контрольно-надзорного органа и инспектора зависят от принятия соответствующих подзаконных актов. От этого будет зависеть фактическая реализация нормы ч. 4 ст. 27, в соответствии с которой невнесенная в единый реестр контрольно-надзорных мероприятий информация, в отношении которой предусмотрена обязательность такого внесения, не должна использоваться при принятии решений при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

5. Оценка результативности и эффективности государственного контроля (надзора)

В заключение следует указать на новации в части оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Это важнейший правореализационный механизм, который должен обеспечивать мотивацию контрольно-надзорных органов и его должностных лиц к достижению целей государственного контроля (надзора), муниципального контроля, связанных с уменьшением уровня рисков и переносом акцентов на профилактику.

Следует отметить, что **законопроектом предусматривается прямой запрет на использование так называемой «палочной системы» при оценке эффективности**

работы проверяющих, то есть установление ключевых показателей видов контроля, основанных на количестве проведенных контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, количестве выявленных нарушений и количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности (ч. 4 ст. 15 проекта). **Основной акцент при оценке результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля должен быть сделан на уровне устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности.**

Однако слабым местом внедрения такой системы является отсутствие определенности в последствиях недостаточной эффективности и результативности контроля, поскольку именно от этого зависит мотивация должностных лиц контрольно-надзорного органа. Часть 5 ст. 24 проекта лишь закрепляется, что порядок оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, утверждаемый Правительством Российской Федерации, должен предусматривать механизмы поощрения и ответственности по итогам проводимой оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Следует отметить, что в силу целого ряда причин (особенности бюджетного процесса, тарификация оплаты труда государственных служащих и др.) на данный момент внедрение эффективных механизмов поощрения и ответственности в публичном секторе, связанных с достижением KPI, существенно затруднено. Кроме того, комментируемая норма относится лишь к работе контрольно-надзорного органа в целом, и не определяет необходимости оценки по аналогичным принципам эффективности деятельности инспектора. Наконец, следует учитывать, что так называемая «палочная система» может применяться неформально как способ обеспечить учет и управляемость разветвленной системы территориальных управлений контрольно-надзорного органа, особенно на фоне отсутствия достаточно эффективной инфраструктуры сбора сведений об уровне рисков.

Соответственно, можно констатировать, что, в целом, социальный эффект норм об оценке результативности и эффективности будет зависеть от практики внедрения ключевых показателей видов контроля, а также набора применяемых механизмов поощрения и ответственности.

2. Анализ законопроекта «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»

Законопроект закрепляет достаточно эффективный механизм «регуляторной гильотины» в отношении обязательных требований, установленных подзаконными нормативными правовыми актами, однако не решает проблему отмены обязательных требований, установленных федеральными законами.

Проект закона лишь частично решает проблему неконтролируемого возникновения обязательных требований. Его значение, в основном, заключается в повышении статуса требования о проведении публичного обсуждения, правовой экспертизы и оценки регулирующего воздействия. Соответствующие положения получают оформление на уровне закона и будут распространяться на все нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования. И это существенная новация, учитывая распространенность практик принятия нормативных актов в обход существующих процедур оценки регулирующего воздействия (далее — ОРВ).

Однако то, насколько указанные процедуры не окажутся имитацией, зависит от постановлений Правительства Российской Федерации, которые должны будут детализировать порядок проведения данных процедур, а также от ресурсного обеспечения и административного веса координирующего органа.

Можно указать на два фактора, которые будут способствовать пролонгации практик имитационного проведения ОРВ. Прежде всего, отсутствие нормы о том, что отрицательный результат процедуры ОРВ либо оценки фактического воздействия является основанием для утраты оцениваемыми нормами юридической силы. Вторая проблема — положения федерального закона об обязательных требованиях не могут препятствовать применению обязательных требований, если они устанавливаются федеральными законами (проблема «закона о законах»).



ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Проект Федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — проект) разработан в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности.

Перед реформой обязательных требований стоит несколько целей. Наиболее очевидная — это так называемая **«регуляторная гильотина»**, или сокращение устаревших и избыточных требований, возлагающих неоправданную нагрузку на бизнес и экономику.

При этом возникают вопросы о том, как идентифицировать такого рода требования, обеспечить реальную их отмену, а также воспрепятствовать включению необоснованных обязательных требований во вновь принимаемые нормативные правовые акты.

Опыт внедрения в систему нормотворчества процедуры оценки регулирующего воздействия, превратившейся во многих случаях в имитацию, продемонстрировал, насколько легко ведомствами обходятся

соответствующие выводы о нежелательности увеличения нагрузки на бизнес. В числе причин девальвации института оценки регулирующего воздействия следует назвать, во-первых, недостаточность административного веса и ресурсов профильного министерства, ответственного за организацию ОРВ. Вторая причина — это то, что отрицательный результат ОРВ не означает во всех случаях, что соответствующий нормативный правовой акт не будет принят. Наконец, стали активно использоваться альтернативные процедуры принятия нормативных актов без проведения ОРВ (например, внесение законопроектов в Госдуму через депутатов).

Соответственно, **вторая цель реформы**, возможно даже более важная, — **процедурная защита**. Необходимо закрепить такую процедуру оценки обоснованности обязательных требований, которая, во-первых, позволяла бы реалистично идентифицировать необоснованные (устаревшие, избыточные) требования, а во-вторых, минимизировала бы риски саботажа реформы со стороны групп интересов.

Третья цель преобразований — с учетом неоднозначного опыта ОРВ **обеспечить обоснованность системы обязательных требований в будущем**, то есть создать предпосылки для нормализации нормотворческой деятельности.

При решении перечисленных задач приходится сталкиваться с рядом серьезных **методических и практических проблем**.

Во-первых, любая попытка определения на будущее границ содержания нормативных правовых актов предполагает решение проблемы 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 полномочий. 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 ранее²⁴. Таким образом, уже изначально можно было прогнозировать сложности с обеспечением реализации закона об обязательных требованиях.

Вторая проблема — это **риски саботажа реформы** со стороны административных органов и иных групп интересов. Причем это может иметь место на любом этапе, при идентификации необоснованных обязательных требований либо принятии новых обязательных требований. Вариант разработки всего массива новых обязательных требований заново крайне затратен и труднореализуем. Ревизия существующих требований сталкивается с проблемой объективных критериев идентификации обоснованных требований, так чтобы процесс «регуляторной гильотины» был свободен от влияния групп интересов. Проблема выработки объективных критериев и их практического применения также возникает при разработке и принятии новых нормативных правовых актов.

В рамках пересмотра списков обязательных требований являются представимыми **несколько тактик саботажа** со стороны органов исполнительной власти:

- ➔ Первый вариант — это признать все существующие обязательные требования обоснованными и необходимыми и предоставить функции по идентификации необоснованных требований офису реформы, который не справится с оценкой массы обязательных требований.
- ➔ Второй вариант — включить те же самые обязательные требования в новые нормативные правовые акты.
- ➔ Третий — перевести массив обязательных требований в содержание стандартов либо рекомендаций, которые тем не менее будут применяться как обязательные (например, посредством использования формально добровольных стандартов для целей реализации технических регламентов).
- ➔ Наконец, весьма реалистичным является вариант, когда офису реформы не хватит административного веса возражать против прямой позиции некоторых органов исполнительной власти о сохранении действия обязательных требований вопреки их очевидной избыточности и необоснованности.

²⁴ В том числе, по этим причинам уже в течение более чем 20 лет, несмотря на многочисленные обсуждения, не удалось принять Федеральный закон «О нормативных правовых актах».

Таким образом, при разработке проекта закона об обязательных требованиях было необходимо обеспечить применение объективных критериев обоснованности обязательных требований, а также определенную степень автоматизма действия данного закона вопреки усилиям групп интересов по его саботажу.

Если оценивать внесенную в Государственную Думу РФ редакцию проекта закона об обязательных требованиях в целом, то, по-видимому, следует признать, что разработчикам проекта удалось **решить данные задачи лишь частично**.

По своему содержанию законопроект фактически является законом о нормативных правовых актах и по своей сути представляет собой реновацию институтов правовой экспертизы и оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. **При наличии в законопроекте ряда прогрессивных новаций, он, к сожалению, не обеспечен в должной мере механизмами реализации.** Большая часть его положений требует принятия подзаконных нормативных правовых актов, а также проведения процедур оценки обоснованности существующих либо проектируемых обязательных требований, по своей природе предполагающих поиск компромиссов. Соответственно, сохраняются риски саботажа либо имитации реформы со стороны стейкхолдеров.

1. Сфера применения закона

1. Законопроект не позволяет достаточно точно идентифицировать обязательные требования и, соответственно, определить сферу применения закона. В действующей редакции проекта понятие обязательного требования практически синонимично понятию нормы права.

Как определено в ст. 1 проекта, под обязательными требованиями понимаются установленные нормативными правовыми актами условия, ограничения, запреты, а также обязанности граждан и организаций, направленные на защиту охраняемых федеральными законами ценностей. При этом необходимо учитывать, что элемент обязательности присущ любой норме права, в том числе управомочивающей, поскольку любое управомочие предполагает, во-первых, условия, при которых субъективное право

может быть предоставлено и реализовано (например, отсутствие злоупотреблений, наличие определенных юридических фактов (в частности, соблюдение требований о форме сделки)), а во-вторых, требования к соблюдению аналогичных прав других лиц.

Например, ФАС России при проверке соблюдения антимонопольного законодательства (то есть по сути права на осуществление хозяйственной деятельности) проверяет отсутствие «ущемления интересов третьих лиц», в частности, при формально свободном ценообразовании на товар.

Данную проблему лишь в незначительной мере позволяет решить ч. 1 ст. 2 проекта, в соответствии с которой закон определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах Российской Федерации обязательных требований, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к ответственности, предоставления государственных и муниципальных услуг, оценки соответствия продукции, иных форм оценок и экспертиз.

Следует учитывать, что в ст. 1 проекта Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» государственный контроль (надзор), в свою очередь, определяется через признак оценки обязательных требований, **то есть наличие круг в определении.**

Отсылка в определении сферы действия к признаку ответственности (без конкретизации ее вида) является дополнительным поводом для отнесения к обязательным требованиям практически любой нормы права.

2. По-видимому, данная проблема могла бы решаться посредством ведения реестра обязательных требований. Часть 2 ст. 11 проекта предусматривается возможность ведения такого реестра в отдельных сферах общественных отношений. Однако законом не устанавливается обязательность ведения такого реестра, не связывается возможность проверки выполнения обязательных требований в рамках государственного контроля (надзора), а также привлечение лица к ответственности с их внесением в реестр. Соответственно, это оставляет значительный простор для дискреции должностных лиц и не позволит эффективно решать проблему определенности

обязательных требований в рамках государственного контроля и привлечения граждан и организаций к административной ответственности.

3. Следует указать на ограниченность сферы применения закона об обязательных требованиях, который не будет распространяться на отношения в сфере обороны, государственного оборонного заказа, государственной безопасности, гражданской обороны, противодействия преступности, в сфере действия законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации, в области использования атомной энергии, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, а также на обязательные требования, устанавливаемые Центральным банком Российской Федерации.

Исходя из статуса и полномочий, Центральный Банк Российской Федерации относится к категории «органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями». При этом Банк России обладает нормотворческими полномочиями в отношении большого перечня видов экономической деятельности: помимо регулирования деятельности банков, Центральный Банк Российской Федерации осуществляет регулирование 18 видов деятельности (вплоть до ломбардов и сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов). Исключение Банка России из сферы действия данного закона означает создание специального порядка, распространяющего на большое количество физических и юридических лиц. Данное исключение является немотивированным и подлежит ликвидации.

4. 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 обязатель-

ных требований посредством принятия документов по стандартизации.

2. Обоснованность обязательных требований

Содержательно проблему выработки объективных критериев обоснованности обязательных требований предполагалось решать через учет рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которых должны быть направлены обязательные требования. Соотнесение обязательных требований с рисками позволило бы решать проблему взвешивания противоположных ценностей, в том числе безопасности и экономического развития. Не секрет, что большинство ограничивающих регуляторных мер обосновывается необходимостью обеспечения безопасности, при этом вопрос о соотношении с иными социальными ценностями, включая попутный вред безопасности экономики в долгосрочной перспективе обычно замалчивается.

При работе над проектом закона была сделана попытка полноценного распространения системы управления рисками на весь нормотворческий процесс. Согласно первым редакциям проекта при разработке обязательных требований должны быть идентифицированы риски, на устранение которых должно быть направлено требование. При этом обязательные требования должны были быть категорированы в зависимости от уровня риска. Такое категорирование позволяло бы структурировать контрольно-надзорную деятельность и применение мер административной ответственности, в том числе относить объекты контроля к той либо иной категории рисков, определять последствия нарушения обязательных требований, устанавливать размеры административных штрафов.

Такой подход позволил бы увязать воедино составляющие реформы контрольно-надзорной деятельности, организовать ее на новых принципах, обеспечивающих, прежде всего, минимизацию избыточного вмешательства в хозяйственную деятельность и переориентацию контроля на профилактику рисков.

К сожалению, из последней редакции соответствующие нормативные требования были исключены. **Требование об учете рисков при установлении обязательных требований закреплено в ст. 6 проекта лишь в ка-**

честве общего принципа, степень реализации которого будет зависеть от будущих практик оценки регулирующего воздействия обязательных требований.

3. Процедуры установления обязательных требований

Проектом закона устанавливается ряд принципов и требований к процедурам установления обязательных требований.

1. Прежде всего, предусматривается, что Президент Российской Федерации, органы исполнительной власти и уполномоченные организации могут своими актами устанавливать обязательные требования лишь в случаях и пределах, установленных федеральными законами (ч. 2 ст. 3). В действительности, это **существенное ограничение полномочий органов исполнительной власти по сравнению с существующим порядком.**
2. Далее, в соответствии с ч. 4 ст. 3 проекта федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия по государственному контролю (надзору), не вправе принимать нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, проверяемые этим же органом в рамках осуществления им государственного контроля (надзора) за соблюдением указанных требований.
3. По общему правилу **обязательные требования должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем через три месяца после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта** (ч. 1 ст. 4). Такой порядок должен дать гражданам и организациям достаточное время, чтобы обеспечить соблюдение обязательных требований.
4. Важной новацией является норма ч. 5 ст. 4, согласно которой нормативным правовым актом Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, 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 норма-

тивным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Решение о продлении срока действия нормативного правового акта, содержащего обязательные требования, может быть принято по результатам оценки применения обязательных требований, необходимость проведения которой предусматриваются ст. 13 проекта.

В случае соблюдения данного условия будет заложен **определенный автоматизм в проведении периодической ревизии обязательных требований**: сохранение требования в силе потребует активных действий от органа исполнительной власти, а не наоборот.

5. Устанавливаются ограничения на привлечение лиц к административной ответственности в случае действия **различных по содержанию обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования**. Такое лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности, если оно обеспечило соблюдение одного из таких обязательных требований (ч. 6 ст. 4 проекта).
6. В части 7 ст. 4 проекта 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.
7. Главой 2 проекта предусматривается ряд принципов установления обязательных требований, в том числе принцип законности, обоснованности, определенности, системности, открытости, исполнимости обязательных требований. В частности, предусматривается, что должна быть исключена возможность избирательного применения обязательных требований. Не должны применяться обязательные требования, содержащиеся в неопубликованных в установленном порядке нормативных правовых актах.

Кроме того, предусматривается, что обязательные требования должны быть исполнимыми. Лица, в отношении которых устанавливаются обязательные требования, должны иметь возможность исполнить эти обязательные требования без затрат, несо-

размерных при нормальном течении оборота рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями.

Условием установления обязательных требований должно быть наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, а также возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей. При этом оценка наличия риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям должна основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям применительно к отношениям, в которых предполагается установление обязательных требований. Кроме того, обязательные требования должны устанавливаться с учетом оценки эффективности применения альтернативных мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

8. Как представляется, при разработке проекта **не удалось закрепить эффективный механизм реализации указанных принципов.** В отсутствие детализированных содержательных условий установления обязательных требований главным инструментом реализации становится корректное проведение процедуры их оценки.

При этом положения главы 3 проекта, по сути, воспроизводят существующие и сейчас требования о проведении процедур публичного обсуждения, правовой экспертизы и оценки регулирующего воздействия. Другими словами, соответствующий порядок теперь будет закрепляться не подзаконными актами, а федеральным законом. Новацией является общий характер требования о проведении оценки обязательных требований, что в совокупности с повышением статуса данных процедур должно затруднить принятие обязательных требований в обход данной процедуры.

Второй механизм реализации — это требование о том, что при установлении обязательного требования должны быть определены формы оценки соблюдения обязательных требований (государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, привлечение к ответственности, предоставление государственных и муниципальных услуг, оценка соответствия продукции и иные формы оценок и экспертиз).

По-видимому, это должно структурировать правоприменение и ограничивать административные органы в произвольной интерпретации и применении обязательных требований.

Однако, к сожалению, **законом не установлены четкие правовые последствия нарушения данных положений.** Прежде всего, это касается законов об административной ответственности, действие которых не может ограничивать закон об обязательных требованиях. Данная проблема в значительной мере сохранит свою актуальность и в случае, если отличающиеся формы оценки соблюдения обязательных требований будут предписываться подзаконными нормативными актами либо вовсе вытекать из сложившейся практики. Реальный эффект данной нормы будет в существенной мере зависеть от того, **как она будет применяться судами в спорах** о признании недействительными результатов контрольно-надзорных мероприятий либо о привлечении к административной ответственности.

9. Также представляется целесообразным с осторожностью подходить к новому требованию о необходимости государственной регистрации федеральным органом исполнительной власти в области юстиции официальных разъяснений обязательных требований, которые распространяются на неопределенный круг лиц. С одной стороны, это будет сдерживать «теневое» нормотворчество ведомств, зачастую таким образом расширяющих своими актами содержание обязательных требований. С другой стороны, это может снижать определенность интерпретации обязательных требований и, соответственно, препятствовать обеспечению предсказуемости правовых позиций граждан и организаций.

4. Регуляторная гильотина

Статьей 17 законопроекта закладываются условия проведения «регуляторной гильотины». Разработчиками проекта выбрана, как представляется, достаточно удачная модель, минимизирующая риски саботажа со стороны органов исполнительной власти. С одной стороны, необходимо избежать одномоментного «обнуления» всей совокупности нормативно-правового регулирования в случае, если к установленному сроку не будет проведена ревизия всего массива существующих обязательных требований. Этот

риск тем более актуален, если учесть трудности с идентификацией перечня обязательных требований. С другой стороны, в случае отсутствия у «регуляторной гильотины» автоматизма, можно было прогнозировать, что административные органы «не успеют» пересмотреть весь массив обязательных требований либо признают большую их часть обоснованными и актуальными.

Согласно принятой модели нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и СССР, содержащие обязательные требования и вступившие в силу до 1 января 2021 г., должны утратить свою силу не автоматически. Отмена указанных актов должна обеспечиваться Правительством РФ принятием отдельных постановлений Правительства РФ.

Однако установлено, что независимо от того, отменены ли указанные нормативные правовые акты, с 1 января 2021 г. при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, предоставлении государственных и муниципальных услуг не допускается проведение оценки соблюдения обязательных требований, содержащихся в данных актах.

Кроме того, несоблюдение требований, содержащихся в указанных нормативных правовых актах, с 1 января 2021 г. не может являться основанием для привлечения к административной ответственности. Аналогичные требования применяются к нормативным правовым актам субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Наконец, с 1 января 2021 г. при осуществлении государственного контроля (надзора), предоставлении государственных услуг не допускается проведение оценки соблюдения обязательных требований, содержащихся в официально не опубликованных нормативных правовых актах, за исключением обязательных требований, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа.

Такая модель позволяет одновременно снять, с одной стороны, угрозу возникновения правового вакуума при отсутствии к установленному сроку вновь принятых обоснованных обязательных требований, а с другой — риски саботажа «регуляторной гильотины» со стороны органов исполнительной власти.

5. Отраслевая систематизация

Предлагаем дополнить проект федерального закона положениями, предусматривающими, что обязательные требования, содержащие технические нормы и правила к хозяйственной деятельности (кроме технических норм и правил, предусмотренных Федеральным законом «О техническом регулировании»), составляют отраслевые истемы нормирования.

Законопроект должен предусмотреть полномочие Правительства Российской Федерации по принятию Положений об отраслевых системах нормирования в сфере охраны труда, санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарии, карантина растений, природопользования, промышленной безопасности, а также в иных сферах хозяйственной деятельности на основании решения Правительства Российской Федерации.

В положениях об отраслевых системах нормирования устанавливаются:

- а) органы государственной власти, уполномоченные разрабатывать и принимать отраслевые обязательные требования, содержащие технические нормы и правила к хозяйственной деятельности;
- б) классификацию и порядок отраслевой регистрации правил, норм, нормативов;
- в) требования к структуре и содержанию отраслевых правил, норм, нормативов;
- г) порядок разработки проектов отраслевых правил, норм, нормативов, проведения научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ по их обоснованию;
- д) особенности проведения научной, правовой, социально-экономической, антикоррупционной экспертизы проектов отраслевых правил, норм, нормативов, оценки их регулирующего воздействия и общественного обсуждения;
- е) порядок контроля за внедрением утвержденных правил, норм, нормативов, изучения и обобщения практики их применения.

Формирование упорядоченных корпусов правил, объединённых общим предметом регулирования, позволит повысить качество процессов управления развитием и модернизации обязательных требований в наиболее значимых для предпринимательских сферах регулирования.

3. Новое в регулировании контрольно-надзорной деятельности в 2019 г.



РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА

В 2019 г. работа в области реформирования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлялась в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 04.02.2019 № ДМ-П36-608 в рамках направления, получившего условное название «регуляторная гильотина».

В соответствии с утвержденным 29.05.2019 № 4714п-П36 Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в 2019–2020 гг. предусматривается разработка и принятие указанных выше базовых федеральных законов, а также проектов федеральных законов, устанавливающих обязательные требования в отдельных сферах хозяйственной деятельности.

В 2020 г. также должны быть приняты акты Правительства Российской Федерации и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, предусматривающие признание утратившими силу с 1 января 2021 г. (отмену) принятых ранее нормативных правовых актов СССР, РСФСР, актов Правительства Российской Федерации и ведомств, содержащих обязательные требования в соответствующих сферах нормативного регулирования.

В целях организации работы по реализации мероприятий Дорожной карты Председателем Правительства РФ 04.07.2019 был утвержден Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора) (21 ведомство), и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, участвующих в реализации механизма «регуляторной гильотины» (33 ведомства), видов федераль-

ного государственного контроля (надзора), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, на которые должен быть распространен механизм «регуляторной гильотины» (75 видов/подвидов). В 31 федеральном органе исполнительной власти создано 45 рабочих групп по обсуждению и анализу действующих и подлежащих признанию утратившими силу (отмене) нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования.

Результатом проведенной в 2019 г. работы по анализу системы нормативного регулирования явилась подготовка федеральными органами исполнительной власти целевых структур нормативного регулирования в соответствующих сферах правовых отношений, обсуждаемых с участием общественных организаций и представителей бизнес сообщества.

Первым шагом преобразований явилось принятие Правительством Российской Федерации постановления от 13.01.2020 № 7 о признании утратившими силу с 1 февраля 2020 г. 1259 актов РСФСР и Российской Федерации, содержащих устаревшие и не применяемые на практике нормы регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения, образования, экологии, хозяйственных, земельных правоотношений, здравоохранения и других сферах хозяйственной деятельности.

Также приказом Минтранса России от 16.09.2019 № 299 признаны не подлежащими применению 145 актов, утвержденных МПС СССР и МПС России, Роспотребнадзором отменены 29 устаревших санитарных правил и гигиенических нормативов, утвержденных Минздравом СССР и Госкомсанэпиднадзором России. Ведется подготовка таких актов Минздравом России, Минтрудом России, Минтрансом России, МВД России, МЧС России и другими ведомствами.



СИСТЕМНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

1. Дальнейшее снижение универсальности федерального закона № 294-ФЗ

В 2019 г. была продолжена подготовка проектов федеральных законов, вносящих в действующие законодательные акты Российской Федерации локальные изменения, касающиеся, в первую очередь, полномочий отдельных контролирующих органов и установления новых обязательных требований.

В результате изменений, внесенных в Федеральный закон № 294-ФЗ в соответствии с федеральными законами от 18.03.2019 № 41-ФЗ, от 15.04.2019 № 54-ФЗ, от 06.06.2019 № 122-ФЗ и № 130-ФЗ, от 02.08.2019 № 310-ФЗ, от 27.12.2019 № 476-ФЗ, продолжилось снижение уровня универсальности указанного базового закона вследствие расширения состава исключений из сферы его действия, в частности:

- 1) перечень видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяются требования указанного закона в отношении организации и проведения проверок, дополнен:
 - национальной инспекцией в Антарктиде (контролирующий орган не определен);
 - федеральным государственным контролем (надзором) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности (компетенция Росгвардии);
 - контролем за соблюдением аккредитованными удостоверяющими центрами, а также аккредитованными лицами, осуществляющими оказание услуг доверенной третьей стороны, требований, установленных Федеральным законом «Об электронной подписи» и иными принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, в том числе требований, на соответствие которым

эти удостоверяющие центры, а также лица, осуществляющие оказание услуг доверенной третьей стороны, были аккредитованы (в части порядка организации и проведения внеплановых проверок) (компетенция Роскомнадзора).

Таким образом, общее количество видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых действует иной (по сравнению с установленным базовым законом) порядок проведения проверок и мероприятий по контролю достигло 26;

- 2) перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых специальными федеральными законами могут быть установлены отдельные особенности проведения проверок, дополнен новым видом — «государственным контролем (надзором) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств» (контролирующий орган не определен), а общее количество таких видов контроля (надзора) достигло 46;
- 3) перечень видов деятельности, в отношении которых Правительством Российской Федерации устанавливается более частая периодичность проведения плановых проверок, дополнен «деятельностью в области производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней» (контролирующий орган — Федеральная пробирная палата Российской Федерации, периодичность проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю не определена);
- 4) расширен состав контролирующих органов, в число которых включена хозяйствующая структура — Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», наделенная полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области космической деятельности.

2. Внедрение риск-ориентированного подхода при организации и проведении плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

В 2019 г. была приостановлена работа по принятию актов Правительства Российской Федерации, закрепляющих применение риск-ориентированного подхода при проведении следующих видов государственного контроля (надзора):

- государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- государственный ветеринарный надзор (федеральный и региональный);
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
- государственный жилищный надзор;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;
- государственный контроль (надзор) в области производства и обращения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

3. Внедрение механизмов развития профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности

Составным элементом системы мер по развитию профилактической работы контролирующих органов является разработка и реализация ведомственных программ комплексной профилактики нарушений обязательных требований.

Такие программы на 2019 г. были утверждены для реализации при осуществлении

- государственного надзора в области связи (приказ Роскомнадзора от 19.12.2018 № 205);
- федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции (утверждена МВД России 21.12.2018);
- федерального государственного контроля за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля (приказ ФСТЭК России от 18.02.2019 № 37);
- лицензионного контроля при осуществлении деятельности по технической защите конфиденциальной информации и деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации (приказ ФСТЭК России от 21.02.2019 № 40);
- государственного контроля (надзора) в сфере образования (приказ Рособнадзора от 29.03.2019 № 363);
- государственного контроля при обращении драгоценных металлов и драгоценных камней (приказ Минфина России от 25.03.2019 № 132);
- контроля и надзора в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (приказ Роспатента от 02.04.2019 № 49);
- федерального государственного метрологического надзора и государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (приказ Росстандарта от 03.04.2019 № 689);
- государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов (приказ Минфина России от 05.04.2019 № 158);
- государственного земельного надзора, федерального государственного надзора в области геодезии и картографии, лицензионного контроля геодезической и картографической деятельности, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций на 2019 г. и на период 2020–2021 гг.

(приказ Росреестра от 18.06.2019 № П/0241);

- лицензионного контроля за деятельностью по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции и за деятельностью по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, федерального государственного надзора за проведением лотерей, государственного надзора в области организации и проведения азартных игр и государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр (приказ ФНС России от 15.10.2019 № ММВ-7-2/5118).

В 2019 г. реализовывались программы профилактики на 2017–2019 и 2018–2020 гг., утвержденные ранее Минпромторгом России, Ространснадзором, Роспотребнадзором, Росздравнадзором, ФМБА России, Россельхознадзором, Рострудом, Ростехнадзором, Росприроднадзором, ФАС России, ФНС России, Росгидрометом.

Однако отсутствуют такие программы в сферах деятельности, подконтрольных Минобороны России, Минэкономразвития России, ФТС России, ФСБ России, ФСТЭК России, Росаккредитации. В подконтрольных МЧС России и Минкультуры России сферах деятельности указанные программы утверждены только на уровне территориальных управлений. При этом следует отметить, что положения ч. 1 ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ о разработке программ профилактики нарушений обязательных требований распространяется на все виды контрольно-надзорной деятельности.

Другим направлением профилактической деятельности контролирующих органов является мониторинг состояния соблюдения обязательных требований, анализ практики их применения, подготовка докладов по итогам мониторинга и их публичное обсуждение.

Однако в прошедшем году большинством федеральных контролирующих органов исполнительной власти обобщение практики осуществления конкретных видов, форм и методов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выявление типичных нарушений обязательных требований и осуществляемых мер по их устранению, а также подготовка докладов по анализу практики контрольно-надзорной деятельности и их распространение в сети Интернет не проводились.

Доклады, содержащие анализ соблюдения обязательных требований, типичных нарушений, выявляемых при осуществлении контрольных мероприятий, с рекомендациями по соблюдению новых требований, были подготовлены и опубликованы в 2019 г. только Россельхознадзором и Казначейством России.

С другой стороны, в прошедшем году отдельными контролируемыми органами начата работа по подготовке руководств по оценке состояния соблюдения обязательных требований в различных сферах хозяйственной деятельности. Такие руководства были подготовлены

- Рострудом по вопросам соблюдения обязательных требований в области охраны труда, опеки и попечительства, социального обеспечения, оплаты труда, а также по вопросам установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Однако эти документы не могут быть признаны официальными, поскольку не утверждены Рострудом;
- Ростехнадзором по вопросам обеспечения пожаровзрывобезопасности технологических процессов с применением пиррофорных материалов на объектах ядерного топливного цикла (утверждены приказом от 03.12.2019 № 459).



ОТРАСЛЕВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

1. Расширение системы обязательных требований

Внесенными в отдельные законодательные акты Российской Федерации изменения-

ми осуществлялось, как правило, дополнение действующих обязательных требований (далее — ОТ) и устанавливались новые требования. Новые ОТ к осуществляемым видам хозяйственной деятельности, соблюдение которых дополняет предмет го-

сударственного контроля (надзора), были установлены следующими федеральными законами:

- 1) Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» дополнен положениями, расширяющими состав ОТ (проведение химико-токсикологических исследований наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов при предварительных медицинских осмотрах, требования к квалификации, допуску к государственной тайне, состоянию здоровья, отсутствию судимости за совершение умышленного преступления, отсутствию причастности к экстремистской деятельности) при приеме работников на объекты ядерной безопасности и допуске их к работам на ядерной установке, на радиационном источнике, в пункте хранения, с ядерными материалами и радиоактивными веществами (Федеральный закон от 18.03.2019 № 40-ФЗ);
- 2) в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и другие законодательные акты внесены изменения, устанавливающие новые ОТ по защите детей от соответствующей информации к широкому кругу организаций, в которых детям оказываются образовательные, медицинские, развлекательные, просветительские, оздоровительные, культурные услуги, услуги по присмотру и уходу за детьми и иные услуги. Расширен состав ОТ к информационной продукции, содержащей запрещенную для распространения среди детей информацию, и условиям (месту) ее распространения. Запрещена продажа, прокат, аренда, а также выдача из фондов общедоступных библиотек такой информационной продукции, лицам, не достигшим 18-летнего возраста. Вместе с тем следует отметить, что одновременно с расширением круга подконтрольных субъектов в законе не предусматривается корректировка соответствующих полномочий органов, контролирующих соблюдение новых ОТ (Федеральный закон от 01.05.2019 № 93-ФЗ);
- 3) изменениями, внесенными в Федеральный закон «О техническом осмотре транспортных средств» и другие законодательные акты, уточняются и вводятся новые ОТ: к порядку организации и проведения технического осмотра транспортных средств, в том числе автобусов для перевозки пассажиров; по формированию единой автоматизированной информационной системы технического осмотра; к профессиональным объединениям страховщиков, осуществляющих деятельность в сфере технического осмотра, аккредитации их операторов; к пунктам технического осмотра и к документам (диагностическая карта), оформляемым по результатам осмотра. **Установлен новый вид государственного контроля (надзора) за организацией и проведением технического осмотра** и регламентированы особенности проведения проверок при его осуществлении. Вместе с тем следует отметить, что положение о новом виде контроля (надзора) не принято, орган, уполномоченный на его осуществление, не определен (Федеральный закон от 06.06.2019 № 122-ФЗ);
- 4) в Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» внесены изменения, уточняющие ОТ, предъявляемые к условиям получения разрешений на осуществление международных перевозок и документам перевозчика (Федеральный закон от 18.07.2019 № 192-ФЗ);
- 5) внесенными в законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей изменениями устанавливается система государственной регистрации хозяйствующих субъектов, оказывающих такие услуги, и порядок формирования и ведения региональных реестров таких организаций. Дополняются ОТ к условиям и организации отдыха и оздоровления детей, уточняются полномочия органов исполнительной власти по осуществлению **нового вида регионального государственного контроля за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления**, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления (Федеральный закон от 16.10.2019 № 336-ФЗ);
- 6) изменениями, внесенными в закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», дополнены полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам защиты прав потребителей, регламен-

тированы вопросы подачи и рассмотрения обращений потребителей в государственные органы и органы местного самоуправления по защите своих прав и их консультированию, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, а также установлены новые ОТ, касающиеся оснащения, начиная с 1 июля 2020 г., средств мобильной связи российским программным обеспечением (федеральные законы от 18.03.2019 № 38-ФЗ, от 02.12.2019 № 425-ФЗ);

- 7) Федеральным законом от 02.12.2019 № 404-ФЗ установлены жесткие меры пресечения (вплоть до уничтожения) беспилотных воздушных судов, в случае несанкционированного их нахождения в отдельных зонах воздушного пространства Российской Федерации;
- 8) изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», требования указанного закона распространены на средства размещения, используемые для осуществления основной деятельности централизованных и входящих в их структуру религиозных организаций (Федеральный закон от 02.12.2019 № 419-ФЗ);
- 9) изменениями Федерального закона «Об обеспечении единства измерений» устанавливаются новые ОТ, обязывающие производителей средств измерений указывать на каждом изделии заводские, серийные номера или другие буквенно-цифровые обозначения, однозначно идентифицирующие конкретный экземпляр средства измерений. Место, способ и форма нанесения номера или другого обозначения должны обеспечивать возможность прочтения и сохранность в процессе эксплуатации средства измерений.

Определено, что источником финансирования расходов на проведение обязательной метрологической экспертизы содержащихся в проектах нормативных правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений, являются средства федерального бюджета (Федеральный закон от 27.12.2019 № 496-ФЗ);

- 10) Федеральным законом от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» устанавливаются правовые, организацион-

ные и экономические основы в области производства, оборота и потребления продукции виноградарства и винодельческой продукции, формы, условия и порядок осуществления государственной поддержки в области виноградарства и виноделия, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, правовое положение субъектов виноградарства и виноделия, а также комплекс ОТ к технологии виноградарства, производству вина, используемым в процессе его производства и обращения оборудованию и технологическим процессам;

- 11) внесенными в Федеральный закон «О специальной оценке условий труда» изменениями предусматривается установление новых ОТ к организациям, проводящим специальную оценку условий труда, которые касаются обязательности передачи организацией в ФГИС СОУТ определенных сведений и получению для предстоящей специальной оценки условий труда идентификационного номера, который присваивается в автоматическом режиме и включается в отчет о ее проведении.

Дополнено содержание отчета о проведении специальной оценки условий труда, установлены содержание и порядок передачи организацией информации, касающейся ее проведения. Конкретизированы правила использования методик (методов) измерений, состав подлежащих измерению вредных и или опасных факторов производственной среды.

Контролирующему органу предоставлено право приостанавливать во внесудебном порядке деятельность организации, проводящей специальную оценку условий труда, в случае выявления фактов несоблюдения такой организацией ОТ на срок до момента устранения выявленных нарушений (Федеральный закон от 27.12.2019 № 451-ФЗ);

- 12) Федеральным законом от 27.12.2019 № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрены положения, направленные на пресечение незаконных поставок этилового спирта, фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола) и спиртосодержащих лекарственных средств. В частности, вводится лицензирование производства этилового спирта для производства фар-

мацевтической субстанции. Введено ОТ об оснащении емкостей для приемки этилового спирта производителей фармацевтической субстанции спирта этилового (этанол) автоматическими средствами измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в этиловом спирте, объема этилового спирта.

2. Федеральные законы, содержащие положения по упорядочению организации и проведения проверок и других мероприятий по контролю в различных сферах хозяйственной деятельности

На решение этих задач были направлены изменения, внесенные в следующие законодательные акты Российской Федерации:

1) изменениями Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривается исключение из перечня лицензируемых видов деятельности лицензирования деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей.

Одновременно перечень дополняется лицензированием трех видов деятельности: космической деятельности; деятельности по обработке (переработке) лома и отходов драгоценных металлов и деятельности по скупке у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лома таких изделий.

Кроме того, исключено положение, предоставляющее возможность установления иных, кроме указанных в Федеральном законе, лицензионных требований.

Предусмотрена возможность осуществления конкретных видов лицензируемой деятельности не по месту, указанному в лицензии, без ее переоформления в случае, если положением о лицензировании конкретного вида деятельности устанавливаются виды работ, услуг, оказание которых не по адресу места осуществления лицензируемого вида деятельности, указанному в лицензии, не требуют ее переоформления,

Принципиальное значение имеет изменение, предусматривающее введение «реестровой модели» лицензирования отдельных видов деятельности. Указанная модель предполагает упразднение лицензии как документа (бумажного или электронного), подтверждающего факт совершения юридически значимого действия, и замену лицензии записью в реестре лицензий, являющейся фактически не юридически значимым действием, а учетной процедурой принятия решения о предоставлении права (федеральные законы от 15.04.2019 № 54-ФЗ, от 17.06.2019 № 148-ФЗ и от 02.08.2019 № 282-ФЗ и от 27.12.2019 № 478-ФЗ и № 492-ФЗ);

2) изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», уточняются полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, лицензирующих на территории конкретного субъекта образовательную деятельность организации, которая имеет расположенные в других субъектах Российской Федерации филиалы, полномочиями по лицензионному контролю за деятельностью таких филиалов во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся соответствующие филиалы (Федеральный закон от 17.06.2019 № 140-ФЗ);

3) Федеральный закон «О лекарственных средствах» дополнен особенностями регулирования производства и обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, в том числе полномочиями Россельхознадзора проводить контрольные закупки лекарственных средств ветеринарного назначения (Федеральный закон от 02.08.2019 № 297-ФЗ);

4) изменениями, внесенными в Трудовой кодекс Российской Федерации, **государственные инспекторы труда наделены полномочиями принимать во внесудебном порядке решения о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате зарплаты и иных сумм, причитающихся работнику** (Федеральный закон от 02.12.2019 № 393-ФЗ);

5) изменения, внесенные в закон Российской Федерации «О ветеринарии» и в другие законодательные акты, предусматривают изменение системы государственного ветеринарного надзора в России, заключающееся в осуществлении

в Российской Федерации государственного ветеринарного надзора только на федеральном уровне и упразднении регионального государственного надзора в данной сфере деятельности.

Особое значение имеет установленное законом уникальное положение о том, что полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного ветеринарного надзора не могут быть делегированы органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако обращает на себя внимание, что указанное положение не согласуется с нормами Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми вопросы ветеринарии относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а основной объем практической ветеринарной деятельности, в том числе контрольно-надзорной, осуществляется именно на региональном уровне (Федеральный закон от 27.12.2019 № 447-ФЗ);

6) изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», с 1 января 2020 г. сокращается круг объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Так, например, государственная экологическая экспертиза федерального уровня не проводится в отношении проектной документации объектов капитального строительства, предполагаемых к строительству, реконструкции в пределах одного или нескольких земельных участков, на которых

расположен объект I категории, если это не повлечет за собой изменения качественных и (или) количественных характеристик загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду, образуемых и (или) размещаемых отходов.

Федеральным законом также уточняются ОТ в области охраны окружающей среды при осуществлении различных видов деятельности (Федеральный закон от 27.12.2019 № 453-ФЗ);

7) изменениями Федерального закона «Об электронной подписи» с 1 июля 2020 г. будут усилены требования к использованию электронной подписи. Так, в частности, введен новый субъект правовых отношений «доверенная третья сторона», наделенная полномочиями по проверке электронной подписи в электронных документах, установлен порядок аккредитации доверенной третьей стороны, существенно увеличены требования к минимальному размеру собственных средств (капитала) удостоверяющего центра, а также к финансовому обеспечению ответственности за убытки, причиненные третьим лицам вследствие их доверия к информации, указанной в сертификате ключа проверки электронной подписи, выданном таким удостоверяющим центром, или информации, содержащейся в реестре сертификатов, который ведет такой удостоверяющий центр. Законом установлен порядок проведения внеплановых проверок аккредитованных удостоверяющих центров, доверенных третьих сторон (Федеральный закон от 27.12.2019 № 476-ФЗ).

03

ДЕСЯТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ ДЛЯ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»

В данном разделе подробно рассматриваются 10 конкретных норм, которые носят барьерный характер, отобранных по результатам опроса комитетов и членов РСПП



1. Избыточные медицинские осмотры офисных работников

Избыточные требования к медицинским осмотрам офисных работников

В соответствии с законодательством некоторые категории работников должны периодически проходить медицинские осмотры.

Трудовой кодекс РФ (ст. 213) к работникам, которые должны проходить медицинские осмотры, относит работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, связанных с движением транспорта. Кроме того, Трудовой кодекс РФ в целях охраны здоровья населения, предупреждения возникновения и распространения заболеваний предписывает проходить медицинские осмотры также работникам организаций пищевой промышленности, общественного питания и торговли, водопроводных сооружений, медицинских организаций и детских учреждений, а также некоторых других организаций.

Конкретный перечень работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования) работников, утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 № 302н (далее — перечень Минздравсоцразвития).

Работодатель организывает проведение медицинских осмотров за счет собственных средств. Время прохождения медицинских осмотров работниками оплачивается в соответствии с их средним заработком.

За допуск работника к исполнению трудовых обязанностей без прохождения в установленном порядке обязательных медицинских осмотров может быть наложен административный штраф на юридическое лицо от 110 до 130 тыс. руб. (ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ). При этом формулировка объективной стороны административного правонарушения позволяет привлечь к ответственности работодателя (наложить штраф) отдельно за каждого допущенного к работе работника без медицинского осмотра. Такого подхода придерживается государственная инспекция труда (письмо Роструда от 28.11.2016 № ПГ/31983-03-3). Впрочем, кратные штрафы (по количеству работников) успешно оспариваются в суде.

На практике вызывает множество споров определение категории тех работников, которые должны проходить медицинские осмотры.

Законодательство устанавливает обязанность проводить медицинские осмотры работников в зависимости от

- ➔ характера их трудовой функции, в том числе связанной с теми или иными опасными (вредными) производственными факторами, движением транспорта или опасностью для здоровья населения;
- ➔ конкретных видов организаций, все работники которых должны проходить такие осмотры.

Последнее создает избыточность государственного регулирования и необоснованность требований.

Например, в перечне Минздравсоцразвития без описания конкретных трудовых функций, создающих ту или иную опасность, установлена формальная обязанность проходить медицинские осмотры 1 раз в год для всех работников организаций, выполняющих работы в организациях

- общественного питания;
- торговли;
- образовательных организациях всех типов и видов;
- в гостиницах, общежитиях.

Такая формулировка приводит к тому, что медицинские осмотры должны проходить все работники таких организаций, включая работников бухгалтерии, кадров, иных офисных работников и даже работников, работающих удаленно.

Особенно проблемной для бизнеса является обязанность проходить медицинские осмотры для работников организаций торговли, границы которых достаточно расплывчаты.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Государственная инспекция труда в Мурманской области провела проверку в отношении ЗАО «Север Минерал» и установила, что 3 работника организации (начальник и специалист отдела логи-

стики и ценообразования, а также региональный менеджер по продажам) были допущены к работе без прохождения в установленном порядке обязательных медицинских осмотров. В связи с указанным фактом на компанию был наложен административный штраф в размере 120 тыс. руб. Компания оспорила наказание в суде, так как посчитала, что указанные работники не должны были проходить медицинский осмотры. Дело дошло до Верховного Суда РФ.

В ходе рассмотрения дела заявитель ссылался на то, что нормы законодательства предписывают проведение обязательных медицинских осмотров не для всех работников торговли, а только для работников, имеющих отношения к реализации продукции (в особенности пищевых продуктов). При этом деятельность названных выше работников ЗАО «Север Минералс» носит аналитический, административный характер и никак не связана с участием в торговых отношениях.

Суды всех инстанций не согласились с доводами заявителя. Они указали, что согласно выписке ЕГРЮЛ, основным видом деятельности ЗАО «Север Минералс» является оптовая торговля машинами, оборудованием и принадлежностями к ним. То есть компания является организацией торговли, и все ее работники должны проходить медицинские осмотры.

Постановление Верховного Суда РФ от 06.12.2017 № 34-АД17-5

Офисных работников организаций, не относящихся к сфере общественного питания, торговли и иных перечисленных видов организаций, контролеры часто «заставляют» проходить медицинские осмотры через признак наличия вредного производственного фактора — «Электромагнитное поле широкополосного спектра частот от ПЭВМ (работа в сумме не менее 50% рабочего времени)». Такое основание включено в перечень Минздрава (в этом случае осмотры проводятся 1 раз в 2 года), а также аналогичное требование содержится в СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03.

При этом указанное требование распространяется на организации, даже если по результатам СОУТ не выявлены вредные или опасные производственные факторы.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

ГМК «Норильский Никель» пыталось оспорить в судах предписание Роспотребнадзора по Красноярскому краю, обязывающее провести медицинские осмотры работников ИТР Талнахской обогатительной фабрики, работающих за компьютером более 50% своего рабочего времени. Компания ссылалась на то, что на рабочих местах работников отсутствуют вредные или опасные производственные факторы. Дело дошло до Верховного Суда РФ. Суды отклонили доводы заявителя, сославшись на формально существующие требования проводить такие осмотры.

Определение Верховного Суда РФ от 24.09.2015 по делу № А33-3164/2014

Избыточность данной меры понимает даже сам регулятор. В начале 2019 г. на портале проектов нормативных правовых актов было опубликовано уведомление о подготовке проекта акта «О признании утратившим силу подпункта 3.2.2.4 перечня вредных и (или) опасных производственных факторов, при наличии которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры»²⁵. Однако данное требование до сих пор не отменено.

ПО СООБЩЕНИЯМ СМИ

Количество работников, которые проходят обязательные медосмотры, составляет примерно 20 млн человек. Затраты работодателей, оплачивающих прохождение медицинских осмотров, оцениваются в размере 60 млрд руб.

<https://www.kommersant.ru/doc/2938702>

МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

«Проводить медицинские осмотры работающих в допустимых условиях труда нет никакого смысла не только с экономической, но и с научной точки зрения... Сегодня работодатели платят медорганизациям за такие услуги, выполняются они формально, при этом качество их проведения работодателем не всегда может контролировать. Уровень выявления профессиональных заболеваний остается крайне низким, то есть глав-

25 Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#пра=87767> (дата обращения: 15.01.2020).

ная цель осмотров — выявление профзаболеваний на ранних стадиях — не достигается».

Исполнительный вице-президент РСПП
Виктор Черепов

<https://www.kommersant.ru/doc/2938702>

Массовость и непонятная ни для работодателей, ни для работников цель медицинских осмотров офисных работников приводит к тому, что такие осмотры проводятся крайне формально. Услуги по проведению медицинских осмотров оказывает множество организаций, конкурирующие друг с другом в том числе за счет демпинга цен. Сами цены на рынке медицинских осмотров настолько низкие, что возникают большие сомнения в качестве подобных услуг.

Например, вуз Санкт-Петербурга закупил услуги медицинского осмотра 120 своих работников²⁶. Начальная цена составляла 218 400 рублей. Контракт был заключен по цене 161 520 руб. То есть цена медицинского осмотра одного работника составила 1 346 руб. (включая НДС). За эти деньги по условиям договора исполнитель должен был обеспечить осмотр работников семью врачами-специалистами, провести семь различных лабораторных исследований (анализы), а также провести три вида диагностики (ЭКГ, УЗИ, ФЛГ). Если обращаться в частном порядке в медицинскую организацию, подобная программа обследований будет стоить не менее 10 тыс. руб.

Формальность требования о направлении работодателем работника на медосмотры иногда доходит до крайности. На практике требуется, чтобы медосмотры проводились именно для той должности и того работодателя, у которого в настоящее время работает работник. Актуальные документы о прохождении медосмотров на предыдущей работе (по аналогичной должности) не освободят от необходимости заново пройти осмотр при смене работы.



СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Государственная инспекция труда в Ивановской области оштрафовала Ивановский музыкальный театр на 116 тыс. руб. за то, что учреждение приняло на работу артиста балета без проведения предварительного медицинского осмотра.

Театр обжаловал в суд данную меру наказания, указав, что артист при приеме на работу предоставил медицинское заключение о прохождении медицинского осмотра на предыдущей работе в другом театре, где он работал на аналогичной должности. При этом с даты предыдущего медицинского осмотра не истек один год.

Однако суд отклонил данный довод, указав, что действующим законодательством не предусмотрено освобождение работодателя от обязанности по направлению вновь поступающего на работу работника на предварительный медицинский осмотр даже при наличии у него медицинского заключения с отметкой о прохождении медицинского осмотра ранее (хотя и в пределах 1 года до приема на работу).

Решение Ивановского областного суда
от 22.03.2018 по делу № 21-50/2018

Государство не оценивает фактическое воздействие медицинских осмотров работников на конечный результат. Экономика тратит на них существенные ресурсы, но их результат не ясен. Показателем эффективности и результативности медицинских осмотров является выявление на ранней стадии заболеваний работников, в том числе профессиональных. Согласно официальной статистике, профилактические осмотры населения, подлежащего периодическим осмотрам, прошли 33,7 млн взрослого населения в 2015 г. (последние опубликованные данные). В этот же год было выявлено 6 334 лица с впервые установленным профессиональным заболеванием (в том числе с учетом лиц, которые сами обратились к врачу)²⁷. То есть по самым оптимистичным прогнозам, выявляемость профессиональных заболеваний на количество осмотров составляет не более 0,019%. Сведения о выявляемости непрофессиональных заболеваний по итогам медосмотров в открытых источниках вовсе отсутствуют. Между тем такой показатель мог бы быть хорошим инструментом контроля качества работы организаций, специализирующихся на оказании услуг по проведению медицинских осмотров. Если на протяжении долгого времени такие организации показывают нулевую выявляемость заболеваний, не должно ли это наводить на мысль, что их осмотры исключительно формальны?

26 Единая информационная система в сфере закупок/Информация о договоре №87812009592200000370000 [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/223/contract/public/contract/view/general-information.html?style44=false&id=8593482> (дата обращения: 15.01.2020).

27 Федеральная служба государственной статистики (Росстат)/Здравоохранение в России 2017. Статистический сборник. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/zdrav17.pdf> (дата обращения: 15.01.2020).

! В условиях отсутствия подтвержденных данных об эффективности медицинских осмотров их следует отменить в отношении тех категорий работников, на рабочих местах которых отсутствуют вредные или опасные производственные факторы (прежде всего, офисных работников независимо от видов организаций, в которых они работают). Для этого необходимо

- исключить п. 3.2.2.4 из Перечня вредных и (или) опасных производственных факторов, при наличии которых

проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования);

- уточнить пп. 15, 18-20, 23 Перечня работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования) работников, указав характер трудовой функции, приводящий к обязанности прохождения работниками медосмотров.

2. Специальная оценка условий труда для «неопасных» рабочих мест

Специальная оценка условий труда в отношении типовых рабочих мест, не связанных с вредными и (или) опасными производственными факторами

31 декабря 2018 г. закончился переходный период, в течение которого основная масса работодателей должны были впервые обеспечить проведение специальной оценки условий труда своих работников (далее — СОУТ).

Теперь юридические лица (кроме религиозных организаций) и индивидуальные предприниматели обязаны обеспечивать проведение СОУТ не реже чем один раз в пять лет в отношении всех типов рабочих мест своих работников (кроме надомников и дистанционных работников). При выявлении аналогичных рабочих мест оценка может проводиться в отношении 20% рабочих мест от общего числа таких мест (но не менее чем двух рабочих мест).

СОУТ проводится на возмездной основе специальными организациями, имеющими допуск к такой деятельности, и является достаточно обременительной для бизнеса процедурой. Оценка одного рабочего места в большинстве случаев обойдется от 500 до 2 500 руб. Цена зависит от объема (чем больше рабочих мест, тем меньше стоимость единицы услуги), от месторасположения оцениваемых рабочих мест, куда выезжает эксперт,

от наличия вредных и опасных производственных факторов.

ПО СООБЩЕНИЯМ СМИ

По расчетам «Ведомостей», минимальный совокупный заработок оценщиков только на малых и средних компаниях может составить 1,68 млрд руб. По данным газеты, с 2014 г. по декабрь 2018 г. спец-оценку прошли более чем 25 млн рабочих мест у 355 000 работодателей. При средних расценках в 1000 руб. за место получается, что расходы работодателей за пять лет составили 25 млрд руб.²⁸

СОУТ помогает выявлять рабочие места с вредными и опасными условиями труда и классифицировать их по классам. Это необходимо для дифференциации регулирования, применения для работников различных льгот и определения размера страховых взносов для работодателей.

Однако вместе с рабочими местами, на которых могут присутствовать вредные или опасные производственные факторы, **под СОУТ подпадает существенное число типовых рабочих мест, на которых заведомо отсутствуют какие-либо вредные или опасные условия труда**, или степень вредности трудовой функции заведомо известна и не требует специальной оценки. К таким категориям относятся, например, офисные

28 «Ведомости»//12 декабря 2018 г. Мария Подцероб. Что грозит тем, кто не провел оценку условий труда в 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2018/12/12/789154-chno-grozit-ne> (дата обращения: 15.01.2020).

работники (ИТР), работники, не имеющие определенного рабочего места (уборщик территории) или работа, которых имеет разъездной характер, а также водители автомобильных транспортных средств (по крайней мере, легковых автомобилей). В настоящее время СОУТ на таких рабочих местах проводится исключительно формально и является явно избыточным требованием.

МНЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

«Мы исходим из риск-ориентированного подхода и считаем, что специальная оценка условий труда должна быть направлена, в большей степени, на предотвращения с вредными условиями труда. Там, где вредных условий труда нет, специальная оценка превращается в формальность и простой сбор денег».

*Член Высшего совета «Единой России»,
первый вице-президент «Опоры России»
Марина Блудян*

Нарушение работодателем установленного порядка проведения СОУТ обернется для организации штрафом в размере от 60 до 80 тыс. руб. за впервые совершенное правонарушение, а за повторное нарушение — штрафом от 100 до 200 тыс. руб. или административным приостановлением деятельности.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

*В ходе проверки, проведенной 09 января 2019 г. Государственной инспекцией труда г. Москвы установлено, что ООО «***» нарушило сроки подачи в инспекцию труда декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям труда, составленной по итогам СОУТ (декларация была подана с просрочкой в 30 дней). За это нарушение на Общество наложилось административный штраф в размере 60 тыс. руб. В суде Общество добивалось замены административного штрафа на предупрежде-*

ние в соответствии со ст. 4.1.1 КоАП РФ в связи с тем, что правонарушение совершено впервые, и оно не создало угрозу причинения вреда охраняемым ценностям. Однако суд отказал в этом, посчитав что допущенное нарушение повлекло за собой возникновение угрозы причинения вреда интересам работников Общества, которым государство гарантировало безопасные условия труда.

*Решение Московского городского суда
от 10.09.2019 по делу № 7-10788/2019*

Несмотря на установленные меры ответственности, СОУТ провели далеко не все работодатели. Точные статистические данные об объемах СОУТ в открытых источниках отсутствуют. По данным Минтруда России, по состоянию на 26 декабря 2019 г. специальная оценка условий труда проведена у 764,5 тыс. работодателей на 32,5 млн рабочих мест. Количество работников, занятых на этих рабочих местах, составляет 43 млн человек²⁹. В то же время, как следует из публикаций Росстата, численность занятой рабочей силы в стране составляет около 72 млн человек³⁰.

При этом по данным Роструда, по состоянию на 06.12.2019 в Сводном реестре деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям труда содержались сведения вообще только о 12,736 млн работников, занятых на рабочих местах, в отношении которых поданы декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда³¹. Такие декларации работодатели обязаны сдавать в Роструд после проведения СОУТ, если не обнаружены вредные и (или) опасные производственные факторы.

Таким образом, как минимум 45% рабочей силы не были охвачены СОУТ.

Проблемы избыточности СОУТ для отдельных категорий работников осознается и регулятором. Минтруд России предлагает установить бессрочное действие декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда³². По сути предлагается при неизмен-

29.1 Минтруд России//Пресс-центр//Трудовые отношения//Охрана труда//Министр Максим Топилин: Наблюдается тенденция снижения количества работников, занятых во вредных условиях труда [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/labour/safety/236> (дата обращения: 15.01.2020).

29.2 ТАСС//МОСКВА, 17 апреля 2019// Минтруд сообщил о вредных и опасных условиях труда на каждом пятом рабочем месте [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6342237> (дата обращения: 15.01.2020).

30 Федеральная служба государственной статистики (Росстат)//Численность и состав рабочей силы по Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/tab_trud7.htm (дата обращения: 15.01.2020).

31 Федеральная служба по труду и занятости// Сводный реестр деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда [Электронный ресурс]. URL: https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT_ID=5206 (дата обращения: 10.02.2020).

ности условий труда исключить проведение повторных СОУТ не реже чем раз в пять лет, если по итогам первоначальной оценки не выявлены вредные или опасные условия труда или условия труда признаны оптимальными или допустимыми.


Однако данное предложение регулятора не решит проблему избыточности процедуры, так как СОУТ все равно продолжат проводить там, где она в принципе не нужна. При этом, даже если будет установлена бессрочность декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда, СОУТ потребуется проводить заново при любом изменении условий труда (например, при переезде компании в другой офис, что в малом бизнесе случается часто).

Решением проблемы избыточности регулирования является утверждение перечня категорий работников, рабочие места которых не подлежат СОУТ в принципе (кроме случаев проведения внеплановой СОУТ по предписанию государственного инспектора труда или по предложению выборных органов первичных профсоюзных организаций или иного представительного органа работников).

Оппоненты данного мнения утверждают, что в этом случае государство утратит инструмент контроля за безопасностью труда. Например, по оценкам СМИ только от 10 до 20% работающих россиян получают компенсации за вредность, тогда как претендовать на это могут более 60%. По некоторым оценкам, до половины офисных служащих работает во вредных условиях³². К вредным факторам производства, которые могут встречаться при офисной работе, могут относиться работа в помещении без естественного света (окон), душный воздух, размещение офиса вблизи с каким-либо оборудованием, создающим шум или вибрацию, работа при некачественном освещении (мерцание, плохая освещенность) и т.д.

Полагаем, что подобные случаи вряд ли будут выявляться и фиксироваться с помощью СОУТ. К сожалению, в отношении неопасных рабочих мест СОУТ проводится крайне формально и в некоторых случаях даже без выезда эксперта. На подобные ситуации следует реагировать, скорее, в рамках соответствующих проверок Роструда или Роспотребнадзора, в том числе по жалобам самих работников. В таких случаях происходит нарушение санитарных правил и гигиенических нормативов и, по идее, такие случаи должны пресекаться, а не легализоваться через СОУТ, пусть даже и с последующим установлением гарантий и компенсации за вредные условия труда. Вредные и опасные производственные факторы, на выявление которых направлена СОУТ, должны быть связаны с объективными особенностями производственной среды и трудового процесса, а не проистекать из-за использования неисправного оборудования (неработающая вентиляция, мерцающее освещение) и сознательного нарушения иных существующих санитарных и гигиенических нормативов.

Кроме того, предложение РСПП об отмене плановой СОУТ в отношении отдельных категорий работников предусматривает сохранение возможности назначить внеплановую СОУТ по предписанию государственного инспектора труда (выданного в том числе в связи с жалобами работников) или непосредственно по предложению работников (их представительного органа).

 *Необходимо внести изменения в Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда», установив, что плановая СОУТ не проводится в отношении рабочих мест отдельных категорий работников с однородными (типовыми) условиями труда, признаваемыми оптимальными и допустимыми, и перечень которых определяется Правительством Российской Федерации.*

32 ID проекта на едином портале для размещения проектов нормативно-правовых актов 02/04/01-20/00098602.

33 «Ведомости»//05 июля 2011, 21:08//Елена Горелова. Половина офисных служащих работает во вредных условиях [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/management/articles/2011/07/06/vnimanie_vrednyj_ofis (дата обращения: 15.01.2020).

3. Избыточное гигиеническое нормирование условий труда

Избыточные требования гигиенического нормирования условий труда, физических факторов производственной среды и производственного контроля за их соблюдением

Государственное регулирование безопасности производственной среды не ограничивается проведением специальной оценки условий труда (далее — СОУТ). Помимо СОУТ, все работодатели обязаны осуществлять производственный контроль, обеспечивая также проведение лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований. Такая обязанность следует из ст. 32 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Для этого все работодатели обязаны утвердить программу производственного контроля, проводить лабораторные и инструментальные исследования, вести журнал производственного контроля и хранить протоколы измерений. Закон не запрещает проводить измерения самостоятельно. Однако в этом случае требуется наличие аккредитованной лаборатории в организации. Если таковой нет, то придется обращаться в специализированные компании.

Проведение СОУТ курируется Минтрудом и Рострудом, а соблюдение требований по проведению производственного контроля — Роспотребнадзором. По факту, данные процедуры дублируют друг друга.

В рамках производственного контроля оценки подлежат аналогичные факторы по сравнению с теми, которые оцениваются в рамках СОУТ (освещенность, микроклимат, шум, вибрация, ионизирующее излучение и др.). Однако периодичность замеров в рамках производственного контроля определяется соответствующими санитарными правилами и ГОСТ, однако по большинству измерений составляет не реже чем один раз в год, что чаще, чем предусмотрено для СОУТ (раз в пять лет).

В 2018 г. в статью 32 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» были внесены изменения, допускающие возможность использования при осуществлении производственного кон-

троля результатов исследований (испытаний), полученных в рамках СОУТ, если они проведены не ранее чем за шесть месяцев до проведения производственного контроля. С одной стороны, данная поправка сократила издержки предпринимателей на лабораторные исследования, с другой — введение такой нормы в законодательство означает признание дублирования СОУТ и производственного контроля.

Дублирование функций происходит не только на уровне процедур оценки соответствия государственным нормативным требованиям охраны труда, но и на уровне нормирования. И зачастую проблема дублирования процедур — не единственная. **Требования Минтруда России и Роспотребнадзора могут вступать в противоречие друг с другом.**

Например, в соответствии с Методикой проведения специальной оценки условий труда (приказ Минтруда России от 24.01.2014 № 33н) шум на рабочих местах, эквивалентный уровень звука от 85 до 115 дБ, не считается опасным, но подлежит признанию вредным фактором производства с установлением подкласса условий труда от 3,2 до 3,4 (вредные условия труда 2-4 степеней). В зависимости от установленного класса (подкласса) работникам может устанавливаться сокращенная рабочая неделя (36 часов) и дополнительный ежегодный отпуск (7 дней). При этом в случае применения работниками, занятыми на рабочих местах с вредными условиями труда, эффективных сертифицированных средств индивидуальной защиты, класс (подкласс) условий труда может быть снижен на одну степень.

Другого подхода придерживается санитарно-гигиеническое нормирование. В соответствии с СанПиН 2.2.4.3359-16, в случае работы в условиях воздействия эквивалентного уровня шума в интервале от 81 до 85 дБ должна быть проведена оценка риска здоровью работающих с последующим подтверждением приемлемого риска здоровью работающих. Порядок проведения такой оценки не регламентирован. А работы в условиях воздействия эквивалентного уровня шума выше 85 дБ не допускаются в принципе. Также привести свою деятельность к соответствию санитарно-гигиеническим нормативам по уровню шума не поможет и использование средств индивидуальной защиты органов слуха работниками и реализация

других профилактических мер (например, размещение противошумных кабин в цехах).

По оценкам РСПП, в Российской Федерации по результатам специальной оценки условий труда выявлено более 1,2 млн рабочих мест, на которых воздействие шума превышает нормируемый СанПиН уровень (80 дБ). Формально такие рабочие места подвергаются риску закрытия (приостановки) в случае проведения проверки на предприятии Роспотребнадзором.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА 1

Управление Роспотребнадзора по Свердловской области в ходе проверки АО «НЛМК-Урал» установило превышение эквивалентного уровня шума на 10 рабочих местах (от 1,1 до 20 дБ от допустимого уровня). Например, на рабочем месте разлищика стали участка машины непрерывного литья заготовок эквивалентный уровень звука составлял 84,7 дБ (при ПДУ 80 дБ).

По результатам проверки выдано предписание с требованием устранить нарушения.

АО «НЛМК-Урал» обжаловало в суд выданное предписание, сославшись на следующие обстоятельства. Общество обеспечивает своих работников с вредными условиями труда дополнительными гарантиями, компенсациями, а также средствами индивидуальной защиты, предпринимает все меры для минимизации возможных вредных последствий воздействия шума на рабочих местах. В частности, рабочим предоставляются дополнительные регламентированные десятиминутные перерывы в специально оборудованных помещениях в оптимальных акустических условиях. Также на рабочих местах применяются индивидуальные средства защиты органов слуха. В электростальеплавильном цехе установлена специальная звуковая (шумовая) защита.

Данные доводы суд отклонил, указав на фактическое нарушение положений СанПиН 2.2.4.3359-16, запрещающего работы в условиях воздействия эквивалентного уровня шума выше 85 дБ. Оспариваемое предписание Роспотребнадзора суд признал законным.

Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2019 по делу № А60-13786/2019

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА 2

ОАО «Ульяновский автомобильный завод» был проверен Управлением Роспотребнадзора по Ульяновской области. В результате проверки выявлено, что на трех рабочих местах превышен эквивалентный уровень шума (от 5 до 13 дБ от допустимого уровня).


Надзорный орган обратился в суд в целях назначения ОАО УАЗ административного наказания по ст. 6.4 КоАП РФ.

В судебном заседании представитель ОАО УАЗ пояснил, что у моделей приборов, используемых рабочими, уровень шума самого прибора не может быть менее 100 дБ. Кроме того, шум создается в результате трения деталей, от которого избавиться невозможно. На заводе были предприняты меры по уменьшению шума, ставили глушители, которые позволили снизить уровень шума, однако достигнуть допустимого уровня в размере 80 дБ не представляется возможным. На ОАО «УАЗ» всем рабочим выдаются защитные средства — беруши и наушники, в связи с чем уровень шума снижается примерно на 20 дБ. Без защитных средств работники к работе не допускаются.

Суд отклонил доводы ОАО УАЗ, так как факт совершения административного правонарушения по ст. 6.4 КоАП РФ нашел свое подтверждение в судебном заседании. Обществу назначен административный штраф.

Постановление Засвияжского районного суда г. Ульяновска № 5-14/2014 от 27.02.2014

Таким образом, СанПиН 2.2.4.3359-16 создает сложновыполнимые требования по допустимому уровню шума для производственных компаний.

 Положения СанПиН 2.2.4.3359-16 следует привести в соответствие с нормированием в сфере СОУТ и допустить работы в условиях воздействия эквивалентного уровня шума до 115 дБ с учетом установления положенных гарантий и компенсации и принятия мер по снижению риска здоровью работающих, включая использование эффективных средств индивидуальной защиты органов слуха.

4. Налогообложение и кадастровая стоимость

Нестабильность налогообложения в случае определения налоговой базы в виде кадастровой стоимости

Для предпринимателей важна стабильность и предсказуемость налоговой нагрузки. Данный принцип не в полной мере соблюдается для тех видов налогов, налоговой базой по которым выступает кадастровая стоимость, подлежащая периодическому пересмотру.

Государственная кадастровая оценка проводится не чаще одного раза в три года (в городах федерального значения — не чаще одного раза в два года) и не реже одного раза в пять лет. После очередных кампаний суммы налогов для бизнеса, подлежащих уплате (земельного налога, налога на имущество организаций) могут существенно возрастать. Рост кадастровой стоимости в результате очередной переоценки не ограничен какими-либо порогами (коэффициентами), и такая стоимость в итоге может превышать рыночную стоимость имущества. В этом случае предприниматели вынуждены обращаться в суд или в комиссию при территориальных органах Росреестра. Однако, даже если по жалобам принимаются положительной решения, и кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется в размере его рыночной стоимости, это не препятствует новому увеличению такой стоимости по итогам следующей кампании проведения государственной кадастровой оценки.

МНЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

«Раз в пять лет проходит кадастровая оценка, каждый раз у нас меняется порядок, и каждый раз после этого мы имеем вал возмущенных требований предпринимателей, у которых происходит кратный рост кадастровой стоимости участков. Сейчас закончен один из этапов, результаты выложены во всеобщий доступ, приведу несколько иллюстраций: сельхозучасток в Чебаркульском районе — рыночная стоимость 65 млн руб., стоимость по проекту отчета — 416 млн руб.

Увеличение почти в восемь раз. Участок пищевой промышленности — новая кадастровая стоимость по сравнению с установленной ранее в судебном порядке увеличилась в 12 раз».

Председатель комитета законодательного собрания Челябинской области по экономической политике и предпринимательству, вице-спикер Константин Захаров³⁴

Неточности определения кадастровой стоимости вызваны массовым характером государственной кадастровой оценки. Стоимость определяется сразу в отношении большого количества однотипных объектов без учета их индивидуальных особенностей. Расчет проводится без выезда на место на основании открытых данных. По оценкам экспертов, примерно в 50% случаев кадастровая стоимость выше рыночной, в 30% — равна рыночной и примерно в 20% — ниже³⁵.

ПО СООБЩЕНИЯМ СМИ

В Подмоскovie в 2018 г. после очередной переоценки увеличилась кадастровая стоимость коммерческих объектов недвижимости. В отношении объектов от 1000 до 5000 кв. м кадастровая стоимость в среднем выросла на 30%, а больше 5000 кв. м — на 56%.

<https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2018/10/10/783141-kadastrovaya-stoimost-kommercheskoi-nedvizhimosti>

Количество подаваемых заявлений в суд и в комиссии при территориальных органах Росреестра в целях оспаривания кадастровой стоимости значительно. На рисунке 47 представлена динамика количества объектов недвижимости, в отношении которых оспорена кадастровая стоимость. На рисунке 48 представлены сведения об успешности такого обжалования.

Таким образом, ежегодно в отношении более 100 тыс. объектов недвижимости оспаривается кадастровая стоимость. Абсолютное

34 «Коммерсантъ» (Челябинск) № 150 от 22.08.2019//За переоценку возьмется комиссия. В Челябинской области резко выросла кадастровая стоимость земельных участков. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4067463> (дата обращения: 15.01.2020).

35 «Ведомости»// 28 мая 2019, 21:16//Анна Попова. Как бизнесу уменьшить кадастровую стоимость. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2019/05/29/802680-biznesu-umenshit> (дата обращения: 15.01.2020).

большинство заявлений подлежат удовлетворению. В результате рассмотрения заявлений кадастровая стоимость снижается в среднем на 40-50%. В 2019 г. совокупная кадастровая стоимость по оспоренным объектам снизилась на 1,26 трлн руб.; 2018 г. — на 1,33 трлн руб., а в 2017 г. — на 2,3 трлн руб. (рисунок 49). Для налогоплательщиков такое снижение цены означает уменьшение суммы уплачиваемых имущественных налогов суммарно на 10-30 млрд руб. ежегодно.

ПО СООБЩЕНИЯМ СМИ

«Яндекс» через суд снизил в 1,7 раза кадастровую стоимость здания бывшей гостиницы «Корстон», на месте которой планирует построить свою новую штаб-квартиру. Снижение произошло с 5 млрд до 3 млрд руб. Это позволит интернет-компани сэкономить в год на налогах более 30 млн руб.

<https://www.rbc.ru/business/14/11/2019/5dc02a69a7947551168e5ef>

Шведскому ритейлеру IKEA удалось через суд снизить кадастровую стоимость принадлежащему компании земельного участка около Воронежа с 2,78 млрд до 1,3 млрд руб. В суде компания добивалась установления кадастровой стоимости в размере рыночной.

<https://abireg.ru/newsitem/67609/>

Ситуация для предпринимателей осложняется тем, что судебные расходы по оспариванию кадастровой стоимости в большинстве случаев не могут быть отнесены на административного ответчика. В результате расходы на оплату услуг независимой оценки рыночной стоимости объекта недвижимости несут заявители без надежды впоследствии возместить их за счет ответчика при положительном для них решении.

При несущественном превышении кадастровой стоимости над рыночной оспаривание ее становится нерентабельным, поскольку велик риск того, что кадастровая стоимость

РИСУНОК 47

Количество объектов недвижимости, в отношении которых оспорена кадастровая стоимость

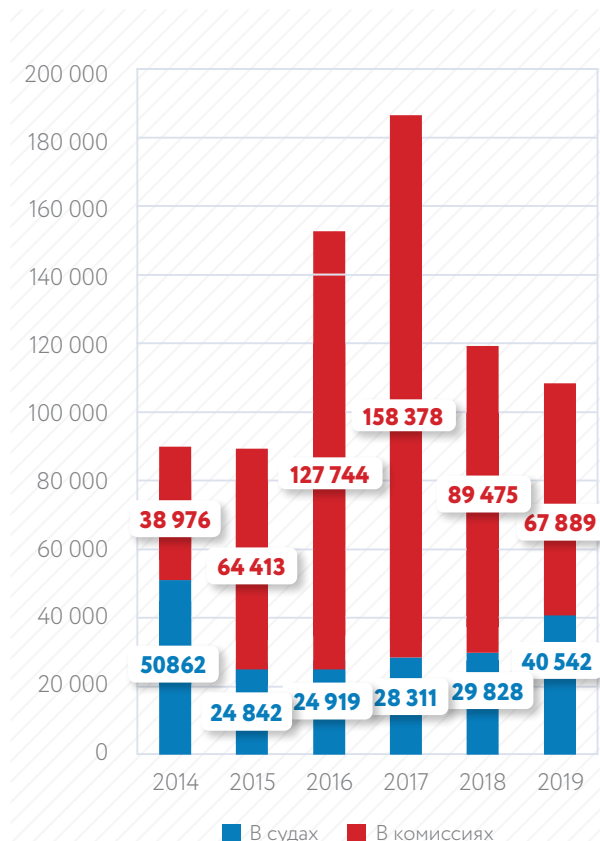
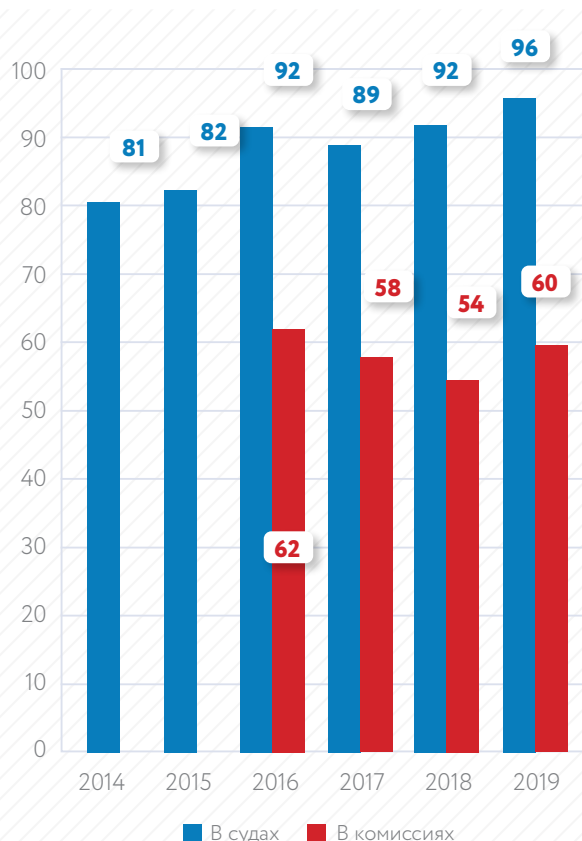


РИСУНОК 48

Успешность обжалования (доля положительных решений, %)



в размере обоснованной рыночной цены будет применяться только до новой кампании по проведению государственной кадастровой оценки (после которой кадастровая стоимость может быть снова завышена).

Кроме того, успешное оспаривание завышенной кадастровой стоимости по общему правилу не приведет к перерасчету налоговой базы за предыдущие налоговые периоды, предшествующие принятию решения об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной.

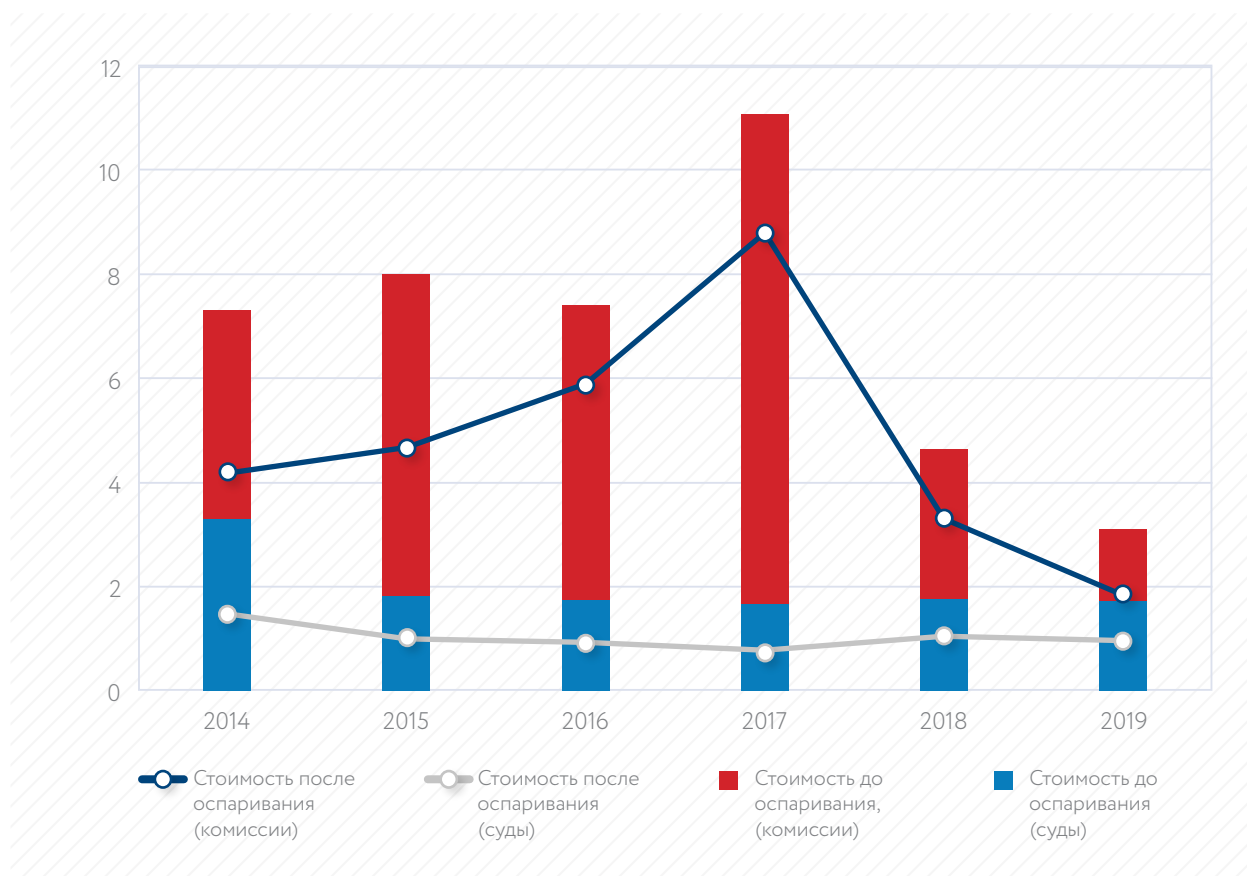
Следует отметить, что аналогичные проблемы ранее существовали и для граждан, которые также уплачивают имущественные налоги, налоговой базой по которым выступает кадастровая стоимость. Сложившаяся социальная напряженность непредсказуемого роста имущественных налогов для граждан привела к принятию Федерального закона от 03.08.2018 № 334-ФЗ и Федерального закона от 15.04.2019 № 63-ФЗ. В соответствии с ними предусмотрен механизм исчисления имущественных налогов (налоговой базой по

которым является кадастровая стоимость) за текущий налоговый период в размере, не превышающем размер налога за предыдущий налоговый период более чем на 10%.

! Совершенно оправданным является распространение такого же подхода и на бизнес, так как для него актуальны те же риски, что и в отношении граждан. В связи с этим рекомендуется дополнить статьи 382 и 396 Налогового кодекса Российской Федерации следующими положениями. Если сумма налога, исчисленная исходя из кадастровой стоимости, превышает сумму соответствующего налога за предыдущий налоговый период на 10%, сумма налога подлежит уплате в размере, равном сумме налога за предыдущий налоговый период с коэффициентом 1,1.

РИСУНОК 49

Изменение кадастровой стоимости в результате обжалования (трлн руб.)



5. Налог на имущество в отношении оборудования

Увеличение налоговой нагрузки по уплате налога на имущество организаций в отношении основного технологического производственного оборудования

Налогообложение движимого имущество организаций отменено с 1 января 2019 г. Согласно Федеральному закону от 03.08.2018 № 302-ФЗ налоговая база по налогу на имущество организаций определяется только в отношении конкретных объектов недвижимого имущества организации.

Отмена налога на имущество организаций в отношении движимого имущества обсуждалась с 2012 г. и призвана стимулировать инвестиции в основные средства и обновление основных фондов.

Данный закон можно было бы поддержать, если бы его применение неожиданно не привело к повышению налоговой нагрузки по тем видам имущества, в отношении которых существует правовая неопределенность об отнесении имущества к движимому или к недвижимому. Речь идет об основном технологическом оборудовании на производстве: станы, печи, технологические линии, конвейеры или так называемое оборудование «на фундаменте».

Налоговые органы стали квалифицировать оборудование «на фундаменте» как недвижимое имущество в составе здания (иного сооружения), в котором оно размещается, полагая, что данный комплекс имущества является неделимой вещью, то есть единым неделимым объектом недвижимости. В 2019 г. в условиях прекращения налогообложения налогом на имущество организаций движимого имущества такая практика стала повсеместной.

На практике налоговые органы руководствуются следующими критериями классификации имущества в качестве движимого:

- демонтаж и перемещение оборудования невозможны без несоразмерного ущерба назначению построенного здания;
- оборудование не может использоваться отдельно от здания цеха, в котором оно расположено без несоразмерных расходов.

МНЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

Что считать движимым, а что недвижимым имуществом — один из самых актуальных для бизнеса вопросов. Критериев нет, на практике — полный хаос.

*Старший юрист Taxadvisor
Виктор Андреев*

Налоговики и нижестоящие суды ориентировались, в том числе, на критерий технологической связанности, но Гражданским кодексом он не предусмотрен. Фактически, по логике инспекции получалось, что любое оборудование, которое стоит на твердом фундаменте и не может быть перенесено, относится к недвижимому имуществу и должно облагаться налогом.

*Партнер Five Stones Consulting
Екатерина Болдинова*

У каждого крупного предприятия можно переквалифицировать большую часть всего оборудования. А самое страшное — то, что все критерии субъективные, а в судах идет борьба экспертных заключений налоговиков и бизнеса.

*Топ-менеджер крупной
промышленной компании*

<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/10/806288-biznes-otbilsya-ot-nalogovih-pretenzii>

Таким образом, оснащение цехов новым современным оборудованием приводит к увеличению налоговой нагрузки. В состав налоговой базы включается как стоимость самого здания, так и стоимость оборудования.

В результате отмена налога на имущество в отношении движимого имущества для производственных компаний обернулась не снижением налоговой нагрузки, а ее увеличением, поскольку стоимость производственного оборудования перекрывает стоимость всего иного движимого имущества таких компаний. Данная мера ограничивает инвестиции в обновление основных фондов.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

По итогам выездной проверки ЗАО «Лесозавод № 25» налоговой инспекцией на компанию был наложен штраф, начислена недоимка по налогу на имущество организаций в размере 11,1 млн руб. и пени.

Предмет спора между налоговой инспекцией и налогоплательщиком касался классификации здания цеха по производству древесных гранул и технологических объектов в нем в качестве движимого или недвижимого имущества.

ЗАО «Лесозавод № 25» в здании цеха смонтировало оборудование по производству древесных гранул на фундаменте и ввело его в эксплуатацию совместно со зданием. В суде рассматривались доводы налогоплательщика о том, что производственное оборудование является отдельным движимым имуществом.

Суды трех инстанций пришли к выводу, что цех и расположенное в нем оборудование — сложный неделимый объект, который в целом является недвижимым имуществом.

Налогоплательщик не согласился с данными выводами и направил кассационную жалобу в Верховный Суд (дело № 307-ЭС19-5241).

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отменила решения нижестоящих судов и отправила дело на новое рассмотрение.

Верховный Суд не согласился с подходом к классификации имущества в качестве движимого или недвижимого в зависимости от особенностей его монтажа. Суд указал, что для отнесения имущества к недвижимому недостаточно наличия факта «монтажа оборудования в специально возведенном для его эксплуатации здании, в том числе, если последующий демонтаж и перемещение оборудования потребуют несения дополнительных затрат и частичной ликвидации здания». При этом Верховный Суд допустил возможность отнесения оборудования к движимому имуществу, если спорные объекты в ходе эксплуатации воздействуют на предмет труда, их использование не связано с обслуживанием здания.


В то же время Верховный Суд признал за налоговыми органами право обосновывать необходимость взимания налога

на имущество, если они смогут доказать «искусственное разделение в бухгалтерском учете единого объекта основных средств, выступающего недвижимым объектом (зданием или сооружением)».

Впоследствии при повторном рассмотрении дела Арбитражный суд Архангельской области с учетом позиции Верховного Суда признал требования налоговой инспекции о доначислении налога на имущество организаций ЗАО «Лесозавод № 25» незаконными.

В настоящее время в части взимания налога на имущество организаций в отношении производственного оборудования не соблюдается принцип правовой определенности. В результате в конкретных случаях решения принимаются, исходя из субъективного усмотрения налоговых инспекторов. Несмотря на позицию Верховного Суда, в нижестоящих судах продолжают приниматься противоречивые решения, во многих из них судьи соглашались с позицией налоговых органов об искусственном разделении в бухгалтерском учете единого объекта основных средств.

Для решения этой проблемы следует предусмотреть объективные критерии определения объекта налогообложения. При этом следует исходить из необходимости стимулирования обновления основных фондов, так как это приводит к росту производительности труда и экономики в целом, что увеличивает налоговую базу по другим видам налогов. Поэтому в отношении производственного оборудования должно действовать льготное налогообложение. По крайней мере, налоговая нагрузка не должна в отношении него увеличиваться, как это по факту произошло в 2019 г.

 Рекомендуется вернуть в объект налогообложения налогом на имущество движимое имущество и предусмотреть единую ставку к объектам движимого и недвижимого имущества, учитываемым на балансе организации в качестве основных средств, в размере 1,1% (вместо текущей ставки 2,2% для недвижимого имущества). Реализация данного предложения позволит установить негативно складывающуюся практику переквалификации имущества организации из движимого в недвижимое для целей исключения налога на имущество организаций.

6. Экологическая экспертиза

Отдельные проблемы проведения государственной экологической экспертизы

Государственная экологическая экспертиза (далее — ГЭЭ, ЭЭ) носит предупредительный характер и проводится с целью проверки соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды. Поскольку среди принципов экологической экспертизы признается презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой деятельности, то законодательством предусмотрена сложная комплексная процедура ее проведения.

МНЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

Приступая к экологической оценке хозяйственного проекта, государство должно исходить из его экологической опасности, и потому задача хозяйствующего субъекта и проводимых экспертиз заключается в том, чтобы разубедить контролирующие органы в этом предположении³⁶.

М.З. Шварц, Д.Б. Володарский

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Данное регулирование выступает в качестве правового средства обеспечения выполнения экологических требований, гарантирующих защиту и сохранение окружающей среды, а также способа реализации права каждого на благоприятную окружающую среду.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.11.2019 г. № 3005-О

Однако существующий порядок проведения государственной экологической экспертизы имеет ряд значимых проблем, решение которых могло бы сократить финансовые и временные издержки хозяйствующих субъектов.

а. Отраслевыми федеральными законами предусмотрено проведение ГЭЭ в отно-

шении документации, не являющейся объектом ГЭЭ

Перечни объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней установлены ст. 11 и 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее — Федеральный закон «Об экологической экспертизе», Закон № 174-ФЗ). Однако рядом других отраслевых федеральных законов предусмотрено обязательное проведение ГЭЭ объектов, не включенных в обозначенные перечни:

- *Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» предусмотрена обязательная ГЭЭ удобрений, пестицидов и биостимуляторов роста растений, а также материалов, обособывающих объемы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира и проведения работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов (в соответствии с правоприменительной практикой относятся к объектам ГЭЭ как проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также техническая документация на новые вещества, которые могут поступать в природную среду),*
- *Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам,*
- *Федеральным законом от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» использование природных лечебных ресурсов для целей, не связанных с лечением, профилактикой и отдыхом населения,*
- *Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земель-*

³⁶ Шварц М.З., Володарский Д.Б. Принцип «загрязнитель платит» и юридическая ответственность хозяйствующих субъектов за неизбежный экологический вред. По мотивам Определения Конституционного Суда РФ от 13.05.2019 N 1197-О // Закон — 2019 — № 9.

ных участков в составе таких земель в другую категорию (территориальные органы Росприроднадзора справедливо отказывают в проведении ГЭЭ, так как данная документация не является объектом ГЭЭ).

! Для исключения двоякого толкования правовых норм рекомендуется исключить из вышеуказанных законодательных актов требования о необходимости проведения ГЭЭ соответствующей документации.

б. Расширительное толкование предмета государственной экологической экспертизы

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» четко ограничивает толкование ЭЭ установлением соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В составе материалов, представляемых на экспертизу, законом установлены в том числе заключения и (или) документы согласований исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Правоприменительная практика свидетельствует, что при организации и проведении ГЭЭ запрашиваются заключения/согласования различных органов исполнительной власти, в том числе не уполномоченных в сфере охраны окружающей среды (например, заключения органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, строительного надзора, пожарного надзора, надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия).

! Необходимо установить закрытый перечень заключений и согласований органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Разработать нормативно-правовой акт по аналогии с постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» с указанием конкретного и «закрытого» перечня доку-

ментов, необходимых к предоставлению на проведение ГЭЭ. Данный акт позволит исключить затягивание сроков проведения ГЭЭ и субъективизацию при оценке комплектности документации, предоставляемой на ГЭЭ.

в. Необходимость определения заказчиком уровня проведения ГЭЭ в Росприроднадзоре и его территориальных органах

Подзаконные нормативные правовые акты в области экологической экспертизы не позволяют заказчику ГЭЭ однозначно определить место проведения ГЭЭ по соответствующей проектной документации. Заказчик вынужден направлять в центральный аппарат Росприроднадзора запрос об определении уровня и места проведения ГЭЭ в центральном аппарате Росприроднадзора и в его соответствующем территориальном органе. При этом проведение ГЭЭ может быть поручено территориальному органу Росприроднадзора, на территории которого не планируется намечаемая деятельность.

! Необходимо подзаконным или распорядительным актом определить объекты ГЭЭ, которые должны представляться в центральный аппарат Росприроднадзора или его территориальные органы без каких-либо дополнительных запросов от заказчика ГЭЭ.

г. Оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности

В составе материалов, подлежащих экспертизе, должны быть представлены материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, а также отдельно материалы обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованными органами местного самоуправления.

Согласно Положению об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации³⁷, результатами оценки воздействия на окружающую среду, которые документируются в материалах оценки воздействия, является в том числе выяв-

37 Утверждено приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372.

ление и учет общественных предпочтений относительно намечаемой деятельности. Обсуждение материалов оценки воздействия организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления.

Таким образом, схожие по сути материалы общественных обсуждений должны предоставляться два раза в составе различных документов.

Предусмотренная Положением об оценке воздействия процедура проведения оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности является крайне сложной и имеет ряд существенных недостатков.

Во-первых, продолжительные сроки проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Общий срок проведения оценки не определен, однако минимальная продолжительность отдельных процедур, связанных с учетом общественного мнения, составляет суммарно не менее 90 дней. С учетом нормативных сроков начала и проведения непосредственно ГЭЭ, ГЭЭ требует не менее месяцев.

Во-вторых, ответственность за учет мнения населения и общественности размыта между заказчиком оценки воздействия и органом местного самоуправления.

Информирование и участие общественности является важным элементом оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» относит организацию общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности к полномочиям органов местного самоуправления в области ГЭЭ. Однако, согласно Положению об оценке воздействия, участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком и организуется органами местного самоуправления. Анализ судебной практики подтверждает, что подобная нормативная конструкция существенно осложняет процесс организации учета общественного мнения о намечаемой деятельности в рамках оценки воздействия на окружающую среду.

В-третьих, не определены критерии выбора формы участия общественности в оценке

воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.

Законом № 174-ФЗ и Положением об оценке воздействия предусмотрен ряд форм, в частности проведение опросов, публичных слушаний и референдумов. Однако критерии выбора той или иной формы четко не определены. Указано лишь, что при принятии решения о форме проведения общественных обсуждений необходимо руководствоваться степенью экологической опасности намечаемой деятельности, а также учитывать фактор неопределенности и степень заинтересованности общественности.

При этом предусмотренные формы значительно различаются с точки зрения издержек на их организацию и юридических последствий учета их результатов. Анализ судебной практики подтверждает тот факт, что вопросы формы проведения общественных обсуждений при оценке воздействия являются достаточно острыми. В частности, граждане оспаривают законность проведения общественных обсуждений в форме публичных слушаний, так как, по их мнению, подобная форма на обеспечивает надлежащим образом учет их мнения³⁸. Однако Конституционный Суд признал законность связанных с этим положений Федерального закона «Об экологической экспертизе» и обозначенные проблемы не признал.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

В преддверии создания национального парка «Ладожские шхеры» была проведена государственная экологическая экспертиза, результаты которой были в установленном порядке утверждены приказом Росприроднадзора. Мнения граждан по вопросу создания национального парка было выявлено посредством проведения публичных слушаний.

Истец оспаривал законность положений п. 1 ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и полагал, что они позволяют органам государственной власти не учитывать мнение населения муниципального образования при принятии решения о создании на его территории национального парка, а потому не соответствуют Конституции Российской Федерации.

38 См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 N 3005-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Барковского Сергея Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 14 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», а также положениями пункта 1 статьи 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе».


Однако Конституционный Суд не нашел оснований для принятия жалобы к рассмотрению и указал, что отсутствие возможности провести по тому или иному публично значимому вопросу референдум не исключает возможности участия населения в решении соответствующих вопросов и обсуждении этих вопросов в различных формах, а также необходимости учета результатов такого обсуждения государственными органами.

Определение Конституционного суда по данной жалобе признано окончательным и не подлежащим обжалованию.

Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 г. № 3005-О

Наконец, в-четвертых, нормативно закреплены неэффективные и устаревшие формы информирования общественности в процессе оценки воздействия на окружающую среду.

Согласно Положению об оценке воздействия, информирование общественности и заинтересованных участников осуществляется заказчиком в обязательном порядке посредством публикации информации в официальных изданиях органов власти и местного самоуправления, а также дополнительно путем распространения информации по радио, на телевидении, в периодической печати и через Интернет. Все предусмотренные каналы информирования, за исключением размещения информации в Интернете, являются неэффективными, так как не обладают значительной аудиторией. Поэтому выполнение указанного требования заказчиком будет носить, скорее, формальный характер и не будет обеспечивать должный учет мнения граждан и общественности.

 С учетом обозначенных проблем рекомендуется рассмотреть вопрос о комплексной оптимизации процедуры оценки воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности в части сокращения сроков сбора и учета мнений граждан и общественности, выбора эффективных каналов информирования и форм общественного обсуждения.

С учетом развития информационных технологий целесообразно рассмотреть вопрос об использовании цифровых платформ общественного участия. Успешными примерами подобных проектов являются сервисы «Москва — наш город» и «Активный гражданин» в Москве, «Доб-

родел» в Московской области, «Народный контроль» в Республике Татарстан и др. Подобные платформы, во-первых, обладают значительным количеством зарегистрированных пользователей, во-вторых, их функционал обеспечивает информирование пользователей и проведение опросов и голосований, наконец, их использование позволит существенно сократить сроки сбора и учета мнений граждан и общественности.

С учетом изложенного, требуется оптимизация процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду по следующим направлениям:

- (1) уточнение перечня заинтересованных лиц, мнение которых должно быть учтено при проведении ОВОС, и подходов к определению территории, население которой должно быть уведомлено о проведении ОВОС и участвовать в проведении общественных обсуждений;
- (2) исключение необходимости проведения общественных обсуждений и оформления связанной с этим документации (в том числе, протоколов) в случае, если орган местного самоуправления, ответственный за организацию проведения соответствующих мероприятий, заявляет об отсутствии заинтересованности местного населения (в том числе по причине отдаленности мест, где планируется осуществление намечаемой деятельности, в частности при осуществлении деятельности на континентальном шельфе, в труднодоступных или необитаемых местностях);
- (3) определение критериев для установления пороговых показателей, в рамках которых допускаются изменения проектных решений без необходимости повторного проведения процедур, связанных с информированием общественности и проведением общественных обсуждений;
- (4) разрешение на внесение изменений в проектную документацию, которые не связаны непосредственно с изменением уровня негативного воздействия на окружающую среду;
- (5) установить проведение общественных обсуждений в один этап, исключив этапы 1 и 2 согласно п. 3.1 и 3.2 Положения № 372 от 16.06.2000 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной дея-

тельности на окружающую среду в Российской Федерации» и представление на ГЭЭ материалов одного общего этапа общественных обсуждений;

- д. С 01.01.2019 объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня является проектная документация объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории. Введение данного требования привело к значительному росту количества документации, подлежащей ГЭЭ.**

В качестве примера рассмотрим металлургическое предприятие, отнесенное в целом (площадной объект) к объекту негативного воздействия на окружающую среду I категории. В состав металлургического предприятия входят:

- (1) объекты капитального строительства (коксовая батарея, доменная печь, здание сталеплавильного цеха, здание цеха горячей прокатки и т.д.), на которых непосредственно осуществляется хозяйственная деятельность, относящаяся к областям применения НДТ (производство кокса, производство чугуна и стали, обработка черных металлов с использованием станков горячей прокатки, нанесение защитных покрытий). Указанные виды хозяйственной деятельности оказывают существенное воздействие на окружающую среду;
- (2) объекты капитального строительства (далее — ОКС), которые по отношению к объектам (п. 1) выполняют вспомогательные функции (трансформаторная подстанция, перегрузочная галерея, галереи и эстакады под технологические трубопроводы или сети электроснабжения, крановые эстакады, градирни и т.д.), или предназначены для иной хозяйственной деятельности (объекты энергоснабжения, складские здания и сооружения, административно-бытовые здания, помещения для выполнения ремонтных работ и т.д.). ОКС, выполняющие вспомогательные функции, могут иметь неразрывную физическую или технологическую связь с ОКС, относящимся к областям применения НДТ. Но при этом по своим характеристикам и уровню воздействия не соответствуют критериям объектов негативного воздействия на окружающую среду I категории.

На действующем металлургическом предприятии постоянно проводится обновление основных фондов, в том числе зданий и сооружений, не сопровождающееся изменением существующих мощностей. Примерами обновления основных фондов служит строительство

- новой градирни взамен существующей, подлежащей списанию по причине физического износа;
- новой насосной станции оборотного водоснабжения, так как существующая насосная станция не обеспечивает потребности замененного технологического оборудования;
- компрессорной станции, предназначенной для обеспечения существующего производства качественным сжатым воздухом;
- эстакады для прокладки сетей инженерно-технического обеспечения с целью замены существующих кабелей электроснабжения, проложенных под землей, обслуживание и регламентная замена которых затруднительна.

Кроме того, на металлургическом предприятии постоянно ведется реконструкция ОКС. Согласно законодательству о градостроительной деятельности под реконструкцией ОКС понимается изменение параметров ОКС, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение ОКС, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций ОКС, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов. Даже пристройка к зданию цеха санитарного помещения, замена крыши цеха расценивается как реконструкция ОКС, сопровождающаяся разработкой проектной документации. Следовательно, проектная документация строительства, реконструкции любого отдельного ОКС, включенных в состав объекта I категории, будет подлежать ГЭЭ.

Количество ОКС на металлургическом предприятии исчисляется тысячами. Проведение ГЭЭ проектной документации строительства, реконструкции ОКС без дифференцированного подхода приведет к срыву реализации инвестиционных программ предприятия, задержке более чем на год необходимого обновления основных фондов предприятия,

в том числе выполнению мероприятий по улучшению экологической ситуации, к их удорожанию, иногда несоизмеримому со стоимостью проектной документации.

Затраты на подготовку материалов, представляемых на ГЭЭ, по небольшому мероприятию (ОВОС, оплата публикаций и проведения ГЭЭ) сопоставимы со стоимостью проектной документации. Требование о проведении ГЭЭ любых отдельных ОКС приводит к дополнительной финансовой нагрузке на предприятие.

В настоящее время исключена возможность проведения экспертизы проектов строительства, реконструкции зданий и сооружений, расположенных на территории объектов I категории (к ним относятся почти все объекты промышленности, в том числе все здания, сооружения на территории металлургического предприятия) по принципу «одного окна». В связи с этим продлевается срок реализации каждого мероприятия в лучшем случае на год (с учетом мероприятий по организации общественных слушаний и очень длительной процедуры организации и прохождения ГЭЭ).

Сроки проведения ГЭЭ, предусмотренные в Административном регламенте:

- согласование с Росприроднадзором места экспертизы — 1 месяц;
- регистрация документации в Росприроднадзоре, назначение ответственного руководителя, рассмотрение комплектности — 9 рабочих дней;
- ответы на вопросы, отправка дополнительных материалов или обоснование, что они для этого проекта не требуются, — 1 неделя;
- направление счета на оплату, оплата — 1 неделя;
- начало экспертизы — через 15 дней после оплаты;
- формирование и утверждение комиссии — 1 месяц;
- проведение экспертизы — 2–3 месяца.

Представленные сроки свидетельствуют, что время проведения ГЭЭ составляет 4,5–5,5 месяца. Общий срок с учетом трех этапов общественных слушаний составит около одного года.

В 2019 г. металлургическое предприятие, представив материалы на ГЭЭ, столкнулось со следующими проблемами:

- отсутствует возможность представления документации в электронном виде через портал госуслуг;
- отсутствует возможность отслеживания прохождения документации на различных этапах от регистрации до результатов рассмотрения комплектности. Электронное отслеживание не предусмотрено, а дозвониться в отдел экологической экспертизы затруднительно, трубку не берут;
- установлена отправка писем, результатов рассмотрения комплектности документации «Почтой России», а не по электронной почте, указанной в заявке.

С целью уточнения требований к документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, предлагаем 2 возможных варианта изменения законодательных актов:

ВАРИАНТ 1:

Для вновь планируемых к строительству, незарегистрированных объектов, имеющих признак негативного воздействия на окружающую среду I категории, установить проведение экологической экспертизы в Росприроднадзоре только по материалам ОВОС. По существующим объектам I категории государственную экологическую экспертизу проводить также только по материалам ОВОС, но только в случае строительства или реконструкции объектов капитального строительства (зданий, сооружений), которые непосредственно приведут к постоянному увеличению отрицательного воздействия на окружающую среду. Данные изменения внести в №174-ФЗ п.п. 7.5 ст. 11. Соответствующие изменения внести в п.6 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ.

ВАРИАНТ 2:

Внести изменения в п.п.7.5 ст. 11 №74-ФЗ следующие изменения:

«7.5) проектная документация объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории, за исключением проектной документации на строительство или реконструкцию отдельных объектов капитального строительства (зданий, сооружений), расположенных на площадке существующего, зарегистрированного объекта I категории, на строительство, реконструкция которых не приведет к постоянному увеличению отрицательного

воздействия на окружающую среду, а также за исключением проектной документации буровых скважин, создаваемых на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для регионального геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа». Внести соответствующие изменения в п. 6 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ».

е. Концепция совершенствования законодательства об экологической экспертизе должна быть следующей:

- проведение ГЭЭ материалов по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) планируемого размещения объектов I категории, хозяйственной и иной деятельности до выбора варианта места размещения объектов;
- отсутствие необходимости проведения ГЭЭ материалов ОВОС на последующих стадиях «жизненного цикла» (строитель-

ства (сооружения), реконструкции, эксплуатации, вывода из эксплуатации и ликвидации) объектов I категории и проектов разработки месторождений полезных ископаемых;

- возврат государственной экспертизе проектной документации полномочий по осуществлению оценки соответствия проектной документации экологическим требованиям;
- проведение повторной ГЭЭ материалов ОВОС планируемой хозяйственной и иной деятельности объектов I категории и объектов, по проектной документации которых предусмотрено проведение ГЭЭ, ранее получивших положительное заключение ГЭЭ материалов ОВОС, в случае внесения изменений в указанные материалы и (или) реализации деятельности с отступлением от указанного заключения ГЭЭ, в том числе в случае изменения области применения наилучших доступных технологий.

7. Нормативы допустимых сбросов

Отдельные проблемы определения нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ

а. Продолжение использования рыбохозяйственных нормативов качества воды для расчетов нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты

Несмотря на существенные изменения системы нормирования в области охраны окружающей среды за последние пять лет, проблемы в сфере нормирования сбросов загрязняющих веществ в водные объекты остаются актуальными.

Водопользователи вынуждены тратить огромные средства на то, чтобы сбрасывать стоки, которые будут чище, чем вода из-под крана. Такого качества очистки современными технологиями добиться все равно практически невозможно или крайне затратно, поэтому государство пытается в ручном режиме создавать «заплатки» к экологическому законодательству вроде временно разрешенных сбросов, планов по переходу на наилучшие доступные технологии и так далее, что в итоге еще больше усложняет всю систему нормирования³⁹.

Елена Довлатова, исполнительный директор Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения

МНЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

В нашей стране нормирование сбросов сточных вод осуществляется по рыбохозяйственным нормативам, разработанным совершенно для других целей.

Определение нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты (далее — нормативы допустимых сбросов, НДС) осуществляется для промышленных объектов, оказывающих значительное и уме-

39 Е. Довлатова. Лейте меньше воды. Российская газета — Спецвыпуск № 120 (7286). URL: <https://rg.ru/2017/06/05/elena-dovlatovamnogo-nadezhd-vozlagaetsia-na-god-ekologii.html>. (дата обращения: 15.01.2020).

ренное негативное воздействие на окружающую среду (то есть объектов I и II категорий), в отношении наиболее опасных загрязняющих веществ, перечень которых определяет Правительство Российской Федерации.

В отношении объектов I категории расчеты НДС веществ I и II класса опасности представляются в составе заявки на получение комплексного экологического разрешения, в отношении объектов II категории расчет НДС является приложением к декларации о воздействии на окружающую среду. Однако на текущий момент разрешения и лимиты на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, полученные до 1 января 2019 г., продолжают действовать до истечения срока их действия либо до получения комплексного экологического разрешения или представления декларации о воздействии на окружающую среду. В случае невозможности достижения установленных НДС продолжают устанавливаться временно разрешенные сбросы.

Таким образом, сложилась ситуация, когда для предприятий I категории наряду с технологическими нормативами, параметры которых должны соответствовать показателям наилучших доступных технологий, продолжают действовать нормативы допустимых сбросов либо временно разрешенные сбросы по наиболее опасным веществам.

Нормативы допустимых сбросов рассчитываются на основании нормативов качества воды в водных объектах, которые, в свою очередь, разрабатываются для условий питьевого, хозяйственно-бытового и рыбохозяйственного водопользования. На практике часто используются рыбохозяйственные нормативы. Отнесение водных объектов или их частей к объектам рыбохозяйственного значения осуществляется Росрыболовством по собственной инициативе или по заявлению заинтересованных лиц на основании установленных критериев. Критерии отнесения водного объекта или его части к объектам рыбохозяйственного назначения определены достаточно широко, что позволяет относить к таким объектам даже загрязненные участки водных

объектов, расположенные в черте городов и городских поселений.

По состоянию на 17 февраля 2020 г., в общей сложности в Государственный рыбохозяйственный реестр включено 29 886 водных объектов рыбохозяйственного значения⁴⁰. Например, к объектам рыбохозяйственного значения отнесены реки Москва и Яуза, а также река Сак-Элга, которая протекает в городе Челябинске и считается самой загрязненной рекой Челябинской области.

Качество воды в таких водных объектах нормируется Минсельхозом России. При этом нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения являются наиболее строгими. По отдельным показателям они даже превышают санитарно-гигиенические требования к питьевой воде.

Например, предельно допустимая концентрация (далее — ПДК) ртути в воде объектов рыбохозяйственного назначения составляет 0,00001 мг/дм³, а в питьевой воде — 0,0005, то есть в 50 раз ниже. А ПДК свинца для рыбохозяйственных нормативов составляют 0,006 мг/дм³, а для питьевой воды — 0,03, то есть в 5 раз ниже⁴¹.

На практике достижение требуемой степени очистки сточных вод не может быть обеспечено должным образом, и предприятия будут вынуждены обращаться за временно разрешенными сбросами и вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, предприятия вынуждены направлять свои усилия на преодоление административных барьеров, а не сокращение негативного воздействия на окружающую среду.

! *Целесообразно исключить из природоохранного законодательства требования о применении при расчете НДС рыбохозяйственных нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в случае, если водный объект или его часть отнесены Росрыболовством к объектам рыбохозяйственного значения, либо пересмотреть критерии отнесения водных объектов или их частей к объектам рыбохозяйственного значения.*

⁴⁰ Государственный рыбохозяйственный реестр. URL: <https://gr.fish.gov.ru>. (дата обращения: 15.01.2020).

⁴¹ См. Приказ Минсельхоза России от 13.12.2016 № 552 «Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения» и СанПиН 2.1.4.1074-01. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения, утв. постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26.09.2001 г. № 24 «О введении в действие Санитарных правил».

б. Отсутствие учета содержания загрязняющих веществ в подаваемой водопроводной воде при осуществлении контроля состава и свойств сточных вод, сбрасываемых в централизованные системы водоотведения (канализации)

Состав и свойства сбрасываемых в централизованные системы водоотведения сточных вод регулируются Федеральным законом «Об охране окружающей среды» в рамках нормирования допустимых сбросов в водные объекты. В соответствии с Федеральным законом от 7. 12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» контроль содержания загрязняющих веществ в сбрасываемых в канализацию сточных водах проводится организацией, осуществляющей водоотведение в отношении своих абонентов.


В рамках контроля производится проверка соответствия фактических концентраций загрязняющих веществ и фактических показателей свойств сточных вод, указанных абонентом в декларации о составе и свойствах сточных вод, нормативам состава сточных вод.

Нормативы состава сточных вод в свою очередь устанавливаются органами местного самоуправления на основании нормативов допустимых сбросов и технологических нормативов, определенных для организаций, осуществляющих водоотведение. Как отмечалось, при расчете НДС используются рыбохозяйственные нормативы, требования которых являются излишне строгими и по ряду показателей превосходят требования к качеству питьевой воды.

При этом **содержание загрязняющих веществ в подаваемой водопроводной**

воде при осуществлении контроля состава и свойств сточных вод не учитывается. Требования к водопроводной воде определяются не экологическим законодательством, а законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Это приводит к превышению нормативов допустимых сбросов в водные объекты в сточных водах, сбрасываемых в централизованные системы водоотведения. Зачастую подобная ситуация складывается по показателям содержания вредных химических веществ, образующихся в следствии хлорирования водопроводной воды.

При превышении нормативов состава сточных вод абонент должен компенсировать осуществляющей водоотведение организации расходы, связанные с негативным воздействием сточных вод на окружающую среду и работу централизованной системы водоотведения. Размер платы в таком случае определяется на основании тарифа на водоотведение и объема сточных вод с учетом коэффициента компенсации, который составляет 5 при первичном нарушении, 10 при повторном нарушении и 25 при последующих нарушениях в течение года.

 *Перспективное государственное регулирование должно предусматривать учет состава и свойств подаваемой водопроводной воды при проверке содержания загрязняющих веществ в сточных водах, сбрасываемых в централизованные системы водоотведения. Для этого необходимо пересмотреть установленный Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» порядок контроля состава и свойств сточных вод.*

8. Обращение с отходами

Отдельные проблемы государственного регулирования обращения с отходами

а. Дублирование отчетности в области обращения с отходами

Законодательством об охране окружающей среды предусмотрены две во многом дублирующие друг друга по содержанию формы отчетности в области обращения с отходами.

Во-первых, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду I и II категорий, для подтверждения соблюдения утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение должны ежегодно представлять технический отчет по обращению с отходами (далее — технический отчет). В отношении объектов III категории должна представляться отчетность об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов в составе отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля.

Во-вторых, хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны представлять официальную статистическую отчетность по форме № 2-ТП (отходы) «Сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления» (далее — форма № 2-ТП (отходы)).


При этом при нарушении сроков представления технического отчета расчет платы за размещение отходов производится как за сверхлимитное размещение. С 1 января 2020 г. повышающий коэффициент к ставке платы за негативное воздействие составляет 25. То есть в случае нарушения предприятием сроков представления дублирующего технического отчета, плата за размещение отходов увеличивается в 25 раз.

Для сокращения нагрузки на хозяйствующих субъектов целесообразно исключить требование о представлении дублирующей отчетности в форме технического отчета по обращению с отходами. Для проверки

заявленных видов, классов опасности, количества образовавшихся отходов, а также фактического использования, обезвреживания, размещения и передачи образовавшихся отходов при определенной доработке возможно использовать сведения Формы № 2-ТП (отходы).

Для проведения оптимизации отчетности в области обращения с отходами отсутствуют существенные препятствия. Базовыми условиями для такой оптимизации являются

- 1) круг респондентов Формы № 2-ТП (отходы) включает всех хозяйствующих субъектов, которые должны представлять технический отчет,
- 2) форма № 2-ТП (отходы) включает в себя сведения, предусмотренные рекомендованным образцом технического отчета за исключением информации о лицах, которым передаются отходы, и заключенных с ними договоров,
- 3) получателями и той, и другой отчетности являются территориальные органы Росприроднадзора,
- 4) обе формы отчетности представляются ежегодно;

 Для исключения требования о представлении хозяйствующими субъектами дублирующего Форму № 2-ТП (отходы) технического отчета без ущерба для заявленных целей необходимо незначительно изменить состав сведений Формы № 2-ТП (отходы) и обязать территориальные органы Росприроднадзора для проверки заявленных видов, классов опасности, количества образовавшихся отходов, а также фактического использования, обезвреживания, размещения и передачи образовавшихся отходов использовать сведения Формы № 2-ТП (отходы).

б. Непрозрачные механизмы формирования Федерального классификационного каталога отходов. Отсутствие нормативно установленного исчерпывающего перечня видов отходов, относящихся к твердым коммунальным отходам

В основе Федерального классификационного каталога отходов (далее — ФККО) лежит

систематизированная информация о совокупности классификационных признаков: происхождение, условия образования, химический и (или) компонентный состав, агрегатное состояние и физическая форма. Он предназначен для информационного обеспечения органов власти и хозяйствующих субъектов.

ФККО формируется Росприроднадзором на основании информации, представляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в территориальные органы Росприроднадзора при подтверждении отходов к конкретному классу опасности. ФККО не является статическим информационным ресурсом, а достаточно регулярно обновляется. Текущая версия ФККО утверждена приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 г. № 242.

Процесс включения вида отхода в ФККО является крайне сложным, длительным по времени и включает несколько стадий:

1. В отношении отходов, не включенных в ФККО, хозяйствующий субъект должен провести их отнесение к конкретному классу опасности.
2. Подведомственные Минприроды России ФБУ «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» (далее — ФБУ «ФЦАО») и ФГБУ «Уральский государственный научно-исследовательский институт региональных экологических проблем» (далее — ФГБУ «УралНИИЭкология») осуществляют проверку материалов хозяйствующего субъекта об отнесении отходов к определенному классу опасности.
3. ФБУ «ФЦАО» готовит предложение о включении такого вида отходов в ФККО, а ФГБУ «УралНИИЭкология» проводит анализ полноты представленных материалов отнесения классификационных признаков и присваивает виду отходов код и наименование.
4. Территориальный орган Росприроднадзора на основании предложения ФБУ «ФЦАО» и ФГБУ «УралНИИЭкология» направляет заключение в центральный аппарат Росприроднадзора.
5. Наконец, центральный аппарат Росприроднадзора принимает решение о включении нового вида отходов в ФККО.

Решение о включении отходов в ФККО принимается Росприроднадзором и подведомственными Минприроды России учреждениями на основании собственного мнения в условиях отсутствия однозначных и исчерпывающих критериев определения видов отходов. Нормативно определены только критерии отнесения отходов к I–IV классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду. При этом юридические лица и индивидуальные предприниматели должны учитывать вид отходов по ФККО при обязательной паспортизации отходов I–IV классов опасности.

Кроме того, при обращении с однородными отходами часто предусмотрены требования, специфические для данного типа или группы отходов. Например, для обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО) Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предусмотрены особенности, а правила обращения с ТКО утверждены отдельным актом Правительства Российской Федерации. В том числе, среди обязательных требований предусмотрена обязанность хозяйствующих субъектов, в процессе деятельности которых образуются ТКО, заключать договор на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором, то есть нести специализированные расходы. Кроме того, Минприроды России выступило за введение административной ответственности для юридических лиц за незаключение договора с региональным оператором на оказание услуг по обращению с ТКО⁴². При этом исчерпывающий перечень видов отходов по ФККО, которые должны быть отнесены к ТКО, нормативно не определен, что приводит к спорным трактовкам.

МНЕНИЕ БИЗНЕСА

Из-за отсутствия регулирования оборота промышленных отходов юрлица массово уклоняются от заключения договоров с регоператором на вывоз ТКО. Они утверждают, что образуют промышленные, а не коммунальные отходы. Компании-«уклонисты» пользуются услугами мелких компаний по вывозу мусора, рекламирующих услуги на досках объ-

42 РБК/20 февраля 2020//В Минприроды предложили штрафовать бизнес за неоплату вывоза отходов. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/business/20/02/2020/5e465bb09a794732e1a0b05b>. (дата обращения: 27.02.2020).


явлений, а те, в свою очередь, образуют несанкционированные свалки⁴³.

Михаил Захаров, директор ООО «Эко-СтройРесурс» (Самарская область)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА

В условиях правовой неопределенности вопроса исчерпывающего перечня видов отходов, относящихся к ТКО, Минприроды России издан ряд разъясняющих писем с указанием конкретных кодов и наименований видов отходов, относящихся к ТКО. Согласно позиции Минприроды России и Росприроднадзора, по ФККО к ТКО относятся все виды отходов подтипа «Отходы коммунальные твердые» (код 7 31 000 00 00 0), а также отходы типа «Отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению» (код 7 30 000 00 00 0) в случае, если в наименовании подтипа отходов или группы отходов указано, что отходы относятся к ТКО.

См., например, письмо Минприроды России от 15 января 2019 г. № 12-50/00189-ОГ «Об обращении с ТКО» и информацию Минприроды России «Ответы на часто задаваемые вопросы «Горячей линии» системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)».

 Для обеспечения прозрачности процедуры включения нового вида в ФККО рекомендуется, во-первых, однозначно определить и нормативно закрепить критерии выделения видов отходов, во-вторых, рассмотреть вопрос о создании регулярно действующего механизма участия представителей заинтересованных хозяйствующих субъектов и экспертов в процессе обсуждения и принятия решений при формировании ФККО. Также Минприроды России и Росприроднадзору целесообразно проработать вопрос уточнения ФККО в части видов отходов, относящихся к твердым коммунальным отходам, и нормативного закрепления перечня видов таких отходов.

9. Аттестация в области промышленной безопасности

Аттестация в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики

Долгое время аттестация работников в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики (далее — аттестация) регулировалась только на ведомственном уровне (приказ Ростехнадзора от 29.01.2007 №37). По сути, это означало, что ведомство собственным нормативно-правовым актом внедрило в правовое поле разрешительный режим, не предусмотренный законодательством.

С 1 января 2019 г. данное разрешительное полномочие Ростехнадзора, наконец, урегулировано на законодательном уровне (Федеральный закон от 29.07.2018 № 271-ФЗ).

Также в 2019 г. (но лишь спустя почти 11 месяцев со дня вступления в силу закона) утверждено Положение об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики (постановление Правительства РФ от 25.10.2019 № 1365) (далее — Положение).

Согласно Положению, аттестации подлежат следующие категории работников:

- руководители организаций и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность с опасными производственными объектами, объектами гидротехнических сооружений и объектами электроэнергетики;
- должностные лица, на которых возложены различные функции контроля на указанных объектах;
- некоторые инженерно-технические работники;

⁴³ Там же.

- члены аттестационных комиссий организаций;
- диспетчеры субъектов оперативно-диспетчерского управления.

В соответствии с федеральными законами работники, не прошедшие аттестацию, не допускаются к работе на опасных производственных объектах, на гидротехнических сооружениях и на объектах электроэнергетики, энергопринимающих установках, а также к осуществлению профессиональной деятельности, связанной с реализацией функций по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике.

Также в истекшем году приказом Ростехнадзора от 06.11.2019 № 424 утвержден Временный порядок предоставления Ростехнадзором услуги по организации проведения аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики (далее — Временный порядок).

Совокупностью перечисленных выше нормативно-правовых актов были решены следующие проблемы регулирования данной функции:

- отсутствие законодательного основания осуществления данной функции (внесены дополнения в соответствующие федеральные законы);
- правовая неопределённость относительно порядка и процедуры проведения аттестации (принят Временный порядок);
- неопределённость сроков прохождения аттестации (Временный порядок определил сроки проведения аттестации, сроки рассмотрения заявлений, сроки направления выписок из протоколов и иные сроки);
- значительные временные и финансовые затраты на аттестацию из-за необходимости для определенных работников проходить аттестацию исключительно в Центральной аттестационной комиссии Ростехнадзора в Москве (теперь на Центральную аттестационную комиссию возложены исключительно функции рассмотрения апелляций на решения территориальных аттестационных комиссий);
- необходимость переаттестации работника в случае перевода его на другую должность или при смене работодателя (действующие правила предусматрива-


ют аттестацию в подобных случаях только если необходимо проведение аттестации по другим областям аттестации).

Несмотря на решение указанных проблем, новый порядок не лишен недостатков.

а. Отсутствие отдельных необходимых нормативно-правовых актов по исполнению функции

Во-первых, отсутствует административный регламент осуществления Ростехнадзором государственной функции по проведению аттестации, том числе в целях соблюдения требований Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Во-вторых, отсутствует положение об аттестационных комиссиях, в котором должны быть урегулированы полномочия, права и обязанности аттестационных комиссий, требования, предъявляемые к порядку их формирования и составу, а также к порядку принятия ими решений по вопросам аттестации.

 *Необходимо разработать и принять соответствующие нормативно-правовые акты*

б. Требование получения дополнительного профессионального образования при отсутствии утвержденных типовых дополнительных профессиональных программ создаёт неоправданно широкое усмотрение должностных лиц

Согласно новому нормативно-правовому регулированию, определённые категории работников обязаны раз в 5 лет получать дополнительное профессиональное образование (ДПО) в области промышленной безопасности по дополнительным профессиональным программам, соответствующим заявленной области аттестации. К ним относятся следующие категории работников:


- работники, ответственные за осуществление производственного контроля;
- работники, являющиеся членами аттестационных комиссий организаций;
- работники, являющиеся специалистами, осуществляющими авторский надзор;
- работники, осуществляющие функции строительного контроля.

Непредставление документов о дополнительном профессиональном образовании влечёт отказ в проведении аттестации работника.

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что дополнительные профессиональные программы должны разрабатываться в соответствии с типовыми дополнительными образовательными программами, утвержденными уполномоченными федеральными государственными органами (ст. 12). Ростехнадзор обозначен одним из таких уполномоченных органов. Им должны быть утверждены (по согласованию с МЧС России) типовые дополнительные образовательные программы в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (п. 3 ч. 7 ст. 76). Однако на данный момент такие программы Ростехнадзором не утверждены.

Отсутствие утверждённой типовой программы может создать вполне реальные проблемы. Получение дополнительного профессионального образования может быть признано несоответствующим областям аттестации, поскольку отсутствуют объективные критерии оценки соответствия полученного ДПО заявленной области аттестации. Должностные лица Ростехнадзора могут субъективно оценивать программы, по которым получено образование, на предмет их соответствия области аттестации.

Таким образом, образовавшаяся правовая неопределённость в этом вопросе способствует неоправданно широкому усмотрению должностных лиц и ведет к появлению недостаточно добросовестных организаций, предоставляющих услуги ДПО.

 Необходимо разработать и утвердить соответствующие типовые дополнительные профессиональные программы

в. Проблемы проведения аттестации посредством Единого портала тестирования (ЕПТ), связанные с дополнительными финансовыми и организационными издержками организаций

Согласно п. 20 Положения, аттестационные комиссии организаций проводят аттестацию с применением средств Единого портала тестирования. Данное требование вступило в силу уже 1 ноября 2019 г., **то есть спустя 2 дня после официального опубликования**. В такой срок и с учетом отсутствия необходимых ведомственных нормативных актов по вопросам аттестации предприятия,

естественно, не успели перестроить свою работу по аттестации сотрудников.

Для получения доступа к Единому portalу тестирования необходимо выполнить комплекс технических мероприятий по подключению к Порталу. Проблемы касались как технических моментов (несовместимость с новейшими операционными системами и браузерами), так и более существенных вопросов. Для подключения необходимо закупить и настроить оборудование и программное обеспечение, обеспечивающее защиту персональных данных аттестуемых, что накладывает на организации определённые финансовые и организационные издержки. Возникающие расходы являются новыми для бизнеса.

В частности, Регламент подключения к защищенной сети передачи данных Единый портал тестирования⁴⁴ (далее — Регламент) предусматривает использование оборудования компании «Код безопасности». Согласно Регламенту, оборудование и программное обеспечение производства компании «Код безопасности» приобретается организацией самостоятельно. Также рекомендуется приобретать техническую поддержку производителя или авторизованного партнера. Организация самостоятельно организует работы по настройке оборудования и программного обеспечения производства компании «Код безопасности»⁴⁵. В зависимости от способа подключения единовременные расходы для организаций могут достигать 380 тыс. руб. Дополнительно потребуется оснастить АРМ для прохождения тестирования (компьютер, сканер, принтер и веб-камера).

В случае если данные задачи не решены или необходимых ресурсов недостаточно, организации вынуждены направлять своих работников в Территориальную аттестационную комиссию, что означает отрыв этих работников от производственного процесса, а также расходы организации, связанные с направлением работников для прохождения аттестаций. Вместе с тем вызывает сомнение организационная готовность территориальных аттестационных комиссий к проведению массовой аттестации работников, обычно аттестуемых в комиссиях организаций, поскольку в данном случае речь может идти о десятках тысяч работников в год.

44 ФБУ «Учебно-методический кабинет» Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. [Электронный ресурс]. URL: http://umkrtn.ru/wp-content/uploads/2020/01/Rules_ConnectingEPT.pdf (дата обращения: 15.01.2020).

45 «Код безопасности»/Подключение к ИС «Единый портал тестирования» (ИС ЕПТ). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.securitycode.ru/solutions/podklyuchenie-k-is-edinyy-portal-testirovaniya-is-ept/> (дата обращения: 15.01.2020).

Совокупность вышеназванных проблем приводит к тому, что на практике на конец 2019 г. по разным данным к системе (ЕПТ) подключились всего 3 организации. Таким образом, большинство компаний лишены возможности проводить аттестацию своих работников внутри организации без отрыва от производственного процесса ввиду сложности подключения и использования данной системы.

Отдельно стоит обратить внимание на требование о необходимости использования оборудования исключительно одного разработчика — компании «Код безопасности». Такое решение приводит к существенному ограничению конкуренции и лишает компании возможности самостоятельного выбора способов криптографической защиты.

Таким образом, новый порядок проведения аттестации решил некоторые важные проблемы данного разрешительного режима, существовавшие более 10 лет. Однако породил новые проблемы.

! *Рекомендуется до 1 января 2021 г. приостановить действие нового порядка (в части проведения аттестаций исключительно с применением средств Единого портала тестирования) в целях адаптации к нему организаций. За этот период следует устранить имеющиеся проблемы подключения к Единому portalу тестирования, предусмотрев возможность использования технических средств и оборудования различных разработчиков на конкурентной основе, а также установить порядок пользования Единым порталом, как этого требует Положение.*

10. Обоснование сроков годности пищевых продуктов

Зарегулированность процедуры обоснования сроков годности пищевых продуктов

Вопросы установления сроков годности для пищевых продуктов регулируются сразу двумя отраслями законодательства: законодательством о техническом регулировании и законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

С одной стороны, в соответствии со ст. 7 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (далее — ТР ТС 021/2011) сроки годности устанавливаются изготовителем. При этом единственной процедурой подтверждения соответствия продукции требованиям регламента (в том числе в части обоснованности сроков годности) является процедура оценки соответствия продукции путем ее декларирования. При декларировании продукции ее качество и безопасность (соответственно в пределах установленного срока годности) подтверждается протоколами испытаний продукции, проводимыми в аккредитованной лаборатории.

С другой стороны, положения ст. 16 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» толкуются на прак-

тике так, что изготовитель должен дополнительно обосновывать устанавливаемые им сроки годности пищевых продуктов в учреждениях госсанэпидслужбы (хотя прямо в законе это не указано). В рамках такого обоснования должно оформляться по итогам экспертизы санитарно-эпидемиологическое заключение. Обоснование сроков годности производится в соответствии с СанПиНом 2.3.2.1324-03 и Методическими указаниями МУК 4.2.1847-04.

Обратим внимание, что ТР ТС 021/2011 не устанавливает обязанности получения изготовителем санитарно-эпидемиологического заключения. Отсутствует указание на приведенные выше санитарные правила и в перечне стандартов, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований ТР ТС 021/2011, а также в перечне стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний), необходимых для применения и использования требований ТР ТС 021/2011.

Таким образом, имеет место дублирование двух систем нормирования в части оценки безопасности пищевых продуктов.



СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Управление Роспотребнадзора по Брянской области провело проверку АО

«Брянконфи». В результате проверки орган контроля установил, что предприятие не обосновало сроки годности на продукцию «печенье овсяное», «печенье сдобное», «печенье сдобное с начинкой». По результатам проверки было выдано предписание провести обоснование сроков годности в установленном порядке. Также АО «Брянконфи» было привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ. Обществу назначен штраф в размере 300 000 руб.

АО «Брянконфи» не согласилось с результатами проверки и обратилось в суд. Заявитель ссылался на то, что ТР ТС 021/2011 устанавливает, что пищевая продукция, находящаяся в обращении на таможенной территории Таможенного союза в течение срока годности, должна быть, прежде всего, безопасной, и единственной процедурой подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов является процедура оценки соответствия продукции путем ее декларирования.

При декларировании продукции (печенья) оценка качества и безопасности была подтверждена протоколами испытаний продукции, проведенными в аккредитованной лаборатории. В отношении продукции заявителя исследования проводила лаборатория ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Брянской области», то есть тот же самый орган, который проводит санитарно-эпидемиологическую экспертизу сроков годности.

Более того, в ходе проверки образцы продукции (печенья) заявителя были отобраны для исследования, в результате которого подтверждено, что данная продукция соответствует требованиям технического регламента и является безопасной.

Однако суд отверг данные доводы, сделав вывод, что отсутствие в техническом регламенте порядка подтверждения сроков годности продукции не дает права изготовителю устанавливать его произвольно, без соблюдения требований федерального законодательства о сани-

тарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.04.2018 по делу № А09-10113/2017

Подтверждение обоснования сроков годности в центрах гигиены и эпидемиологии проводится на платной основе.

Не требуется проводить обоснование сроков годности только при условии, что установленные сроки годности не превышают типовых сроков годности скоропортящихся продуктов, указанных в СанПиН 2.3.2.1324-03. Однако данные сроки крайне короткие, и в обычном супермаркете продукцию с такими сроками годности мы почти не встречаем (например, для пельменей срок годности, не требующий обоснования, 24 часа, сыра — 5 суток, сметаны и творожных продуктов — 72 часа). Более длительные сроки годности на указанные продукты (так называемые пролонгированные сроки годности⁴⁶) требуют обоснования, в рамках которого потребуются получить санитарно-эпидемиологическое заключение на соответствующую продукцию.

Исследования для обоснования сроков годности чаще всего проводятся по следующей схеме. Микробиологические, санитарно-химические исследования и иные оценки проводятся с заданной периодичностью (не менее трех раз) в отношении контрольных единиц продукции в течение ее хранения, согласно предполагаемым срокам годности. Например, обоснование сроков годности для большинства видов печенья (6 месяцев) потребует проведения исследований в начале хранения, на 60-е, 120-е, 180-е и 207-е сутки хранения (с учетом коэффициента резерва срока годности).

То есть постановка на производство продукции требует значительных временных и финансовых издержек для целей прохождения процедуры обоснования сроков годности.

На практике применение данной процедуры вызывает множество вопросов, решение которых часто зависит от субъективного усмотрения конкретных инспекторов при

46 Пролонгированные сроки годности — сроки годности на скоропортящиеся пищевые продукты, вырабатываемые в соответствии с новыми технологиями производства, упаковки, хранения или при усовершенствовании существующих технологий, продолжительность которых превышает установленную ранее для аналогичных видов продукции по традиционным технологиям.

проведении проверок. К таким вопросам относятся:

- требуется ли повторное обоснование сроков годности при постановке на производство пищевой продукции, выпускаемой по ранее утвержденной в установленном порядке нормативной (ГОСТ, ГОСТ Р) и технической (ТУ, ТИ, РЦ и др.) документации (с учетом сроков годности, установленных в таких документах);
- любое ли изменение в рецептуре или технологии производства должно приводить к необходимости заново проводить обоснование сроков годности (изготовители могут вносить изменения в рецептуру или в упаковку в маркетинговых целях, и большинство таких изменений заведомо не может повлиять на сроки годности);
- не понятна процедура обоснования сроков годности для нескоропортящихся продуктов и замороженных продуктов длительного хранения (в рамках существующей процедуры обоснование может длиться год и более);
- не прозрачна процедура обоснования сроков годности при разработке новой продукции и технической документации к ней.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Управление Роспотребнадзора по Мурманской области проверило деятельность ОАО «Молочный завод» г. Североморск. В результате проверки было установлено, что молокозавод выпускает йогурт с фруктово-ягодным наполнителем «Клубника» по ТУ 9222-001-00419785 «Йогурты», разработанным Всероссийским научно-исследовательским институтом молочной промышленности. Йогурт реализуется с указанием срока годности — 14 суток, как это предусмотрено по ТУ 9222-001-00419785. Данный срок является пролонгированным и не был подтвержден в установленном порядке.


Молокозаводу было выдано предписание прекратить действие деклараций о соответствии требованиям ТР ТС 033/2013 в отношении данной продукции, что фактически означало запрет ее реализации. Также молокозаводу предписали обосновать срок годности на данный йогурт в установленном порядке.

ОАО «Молочный завод» не согласилось с выданным предписанием и обжаловало его в суде. Заявитель ссылался на от-

сутствие обязанности изготовителя по обоснованию пролонгированных сроков годности, если они уже подтверждены разработчиком (в данном случае Всероссийским научно-исследовательским институтом молочной промышленности, разработавшим ТУ 9222-001-00419785). С указанным доводом суд не согласился. По мнению суда, СанПиН 2.3.2.1324-03 предписывает проводить санитарно-эпидемиологическую экспертизу сроков годности пищевых продуктов при постановке их на производство вне зависимости от того, подтверждены ли данные сроки разработчиком технических документов, в соответствии с которыми производится продукция.

Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.02.2017 № А42-10188/2015

Необходимо ликвидировать дублирование двух систем нормирования (технического регулирования и законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения) в отношении установления сроков годности для продуктов питания.

 Необходимо внести изменения в нормативные правовые акты в целях обоснования сроков годности пищевых продуктов исключительно в рамках процедуры оценки (подтверждения) соответствия продукции требованиям технического регламента. В рамках данной процедуры в аккредитованных лабораториях проводятся испытания, и изготовителем осуществляется декларирование соответствия пищевой продукции с подтверждением ее безопасности в пределах установленных сроков годности.

СанПиН 2.3.2.1324-03 и Методические указания МУК 4.2.1847-04 рекомендуют отменить в рамках реализации «регуляторной гильотины».

В случае если решение проблемы дублирования будет по каким-либо причинам отложено, приоритетно необходимо решить проблему избыточности процедуры обоснования сроков годности хотя бы в отношении нескоропортящейся продукции и замороженной продукции. В отношении данной категории товаров подтверждение сроков годности создает наибольшие издержки для бизнеса и должно быть отменено в первую очередь.

Плаксин С.М. (рук. авт. колл.), Абузярова И. А., Кашанин А.В., Кнутов А.В.,
Полесский Е.А., Сакаев А.Ш., Семенов С.В., Синятуллина Л.Х.,
Синятуллин Р.Х., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И.

Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации

Аналитический доклад — 2019

Подписано в печать 09.03.2020 г.
Формат 60x90 1/8. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 17,25. Тираж 1000 экз.
Отпечатано в ООО «РПК «АртКом»
www.artkom-ra.ru

ПРЕДЫДУЩИЕ ИЗДАНИЯ



Аналитический доклад 2019

Москва, 2020

www.goskontrol-rspp.ru

