



**Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации
от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II**

www.coe.int/PRECOPII

Технический документ

Сравнительный анализ законодательной базы, регулирующей контрольно-надзорную деятельность в Российской Федерации на федеральном и муниципальном уровнях, международного опыта и лучших практик регулирования

Авторы:

Флорентин Блан, Александр Кнутов и Джузеппа Оттимофиоре

Эксперты Совета Европы

с комментариями и предложениями

Вероники Джужомы, эксперта Совета Европы

Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» - ПРЕКОП II является продолжением проекта «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» — ПРЕКОП РФ. Проект ПРЕКОП II уделяет пристальное внимание проблемам коррупции на муниципальном уровне в отдельных регионах Российской Федерации в силу того, что именно на муниципальном уровне малые и средние предприятия сталкиваются с наибольшим числом различных административных барьеров и коррупционных практик.

<p>Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCD)</p> <p>Департамент по борьбе с преступностью</p> <p>Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы</p> <p>67075 Strasbourg CEDEX France</p> <p>Тел.: +33(0)3 90 21 42 14</p> <p>Факс: + 33(0)3 88 41 27 05</p> <p>Эл. почта: maia.mamulashvili@coe.int</p> <p>www.coe.int/econcrime</p> <p>www.coe.int/precop-ii</p>	<p>Данный документ был подготовлен экспертами по инициативе проекта ПРЕКОП II.</p> <p>Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают позицию авторов и не могут считаться выражением официальной позиции Совета Европы</p>
---	--



Оглавление

1	РЕЗЮМЕ	5
2	ВВЕДЕНИЕ	7
3	ОБЩИЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ	9
3.1	Краткий обзор контрольно-надзорной деятельности в России.....	9
3.1.1	Основные регулирующие акты	11
3.1.2	Процедуры контрольно-надзорной деятельности	14
3.1.3	Статистические данные об объеме контрольно-надзорной деятельности в России	20
3.2	Основные проблемы контрольно-надзорной деятельности, послужившие причиной инициации процесса реформ	23
3.3	Реформа контрольно-надзорной деятельности в России: цели, сроки, исполнители	27
3.4	Внедрение риск-ориентированного подхода	32
3.4.1	Статус и прогресс	32
3.4.2	Проблемы реализации.....	36
3.4.3	Международный опыт и передовая практика	38
3.4.4	Рекомендации	40
3.5	Систематизация обязательных требований к бизнесу	42
3.5.1	Статус и прогресс	42
3.5.2	Проблемы реализации.....	46
3.5.3	Международный опыт и передовая практика	47
3.5.4	Рекомендации	52
3.6	Содействие бизнесу в соблюдении нормативных требований.....	56
3.6.1	Статус и прогресс	56
3.6.2	Проблемы реализации.....	58
3.6.3	Международный опыт и передовая практика	61
3.6.4	Рекомендации	65
3.7	Управление, ориентированное на результаты.....	66
3.7.1	Статус и прогресс	66
3.7.2	Проблемы реализации.....	69
3.7.3	Международный опыт и передовая практика	70
3.7.4	Рекомендации	74
3.8	Развитие профессионализма инспекторов.....	75
3.8.1	Статус и прогресс	75
3.8.2	Проблемы реализации.....	78
3.8.3	Международный опыт и передовая практика	78
3.8.4	Рекомендации	81
3.9	Внедрение ИТ-инструментов (информационных технологий).....	81
3.9.1	Статус и прогресс	81
3.9.2	Проблемы реализации.....	86
3.9.3	Международный опыт и передовая практика	87
3.9.4	Рекомендации	90



4	[ОБЩАЯ ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	91
4.1	Как перейти от законотворчества к практике – недостатки подхода к решению практических проблем через введение дополнительных правил	91
4.1.1	Последовательные мероприятия по реформированию связаны преимущественно с законодательством и регламентацией.....	91
4.1.2	Основная проблема проверок в Российской Федерации состоит именно в чрезмерном упоре на законодательство и регламенты.....	91
4.1.3	Проблемы избыточного регламентирования и жесткости правил и контроля не могут быть решены через введение новых правил.....	93
4.1.4	Какой(ие) подход(ы) приведут к реальным изменениям на практике	94
4.2	Переход от контроля исполнения обязательных требований к регулированию, направленному на повышение общественного благополучия	97
5	РЕКОМЕНДАЦИИ.....	99
6	БИБЛИОГРАФИЯ	101



1 РЕЗЮМЕ

В настоящем Техническом документе представлен анализ правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в сравнении с аналогичными международными подходами и лучшими практиками регулирования.

Целью документа является выявление и анализ проблем регулирования контрольно-надзорной деятельности и предложение решений, направленных на их устранение с опорой на международный опыт и лучшие практики.

Технический документ входит в серию документов, разработанных экспертами Совета Европы в рамках одного из направлений деятельности проекта ПРЕКОП-II по вопросам совершенствования организации контрольно-надзорной деятельности в России.

Данный технический документ основан на выводах подготовленного ранее в рамках предыдущих этапов проекта технического документа «Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы».

В настоящем документе анализируется законодательное регулирование и текущий процесс реформы контрольно-надзорной деятельности по следующим вопросам: риск-ориентированный подход, совершенствование обязательных требований и содействие их соблюдению, управление, ориентированное на результаты, развитие профессионализма, внедрение информационных технологий.

Основным выводом совместной работы экспертов Совета Европы является то, что для достижения совершенствования контрольно-надзорной деятельности недостаточно только законодательных изменений. Необходимо добиваться изменения реальной практики на местах за счет совершенствования институтов, развития кадров и изменения деловой культуры. К сожалению, в настоящее время подходы к проведению проверок в России остаются формальными и часто направлены на выявление нарушений не всегда актуальных обязательных требований. Эксперты рекомендуют контролирующим органам использовать комплексные методы воздействия на подконтрольных лиц, основанные в первую очередь не на принуждении, а на склонении к добровольному соблюдению тех требований, что реально влияют на безопасность деятельности. В основе таких подходов должно лежать риск-ориентированное мышление (идеология) регулятора и инспекторов контролирующих органов. В конечном итоге контролирующие органы должны научиться не только выявлять нарушения, но и выделять среди них те, которые имеют критическое влияние на безопасность в регулируемой сфере, и воздействовать не на последствия уже допущенных нарушений, а на их причины и факторы риска, т.е. действовать превентивно.

Помимо приведенного выше общего замечания о направлении совершенствования контрольно-надзорной деятельности в России, эксперты также сформулировали более конкретные рекомендации касательно дальнейших действий по реформированию:

- необходимо оптимизировать виды государственного контроля (в настоящее время их более 200). Раздробленность контрольных функций приводит к их дублированию и, в конечном итоге, к избыточному давлению на бизнес. В странах Западной Европы количество видов контроля обычно не более 20. Следует укрупнить виды контроля и, соответственно, контролирующие органы,



объединив смежные контрольно-надзорные функции, устранив дублирование и параллелизм;

- следует унифицировать регулирование проведения всех форм контроля. В настоящее время в России в отношении различных форм контроля (проверки, рейдовые осмотры, административные расследования предусмотрен различный объем гарантий защиты прав предпринимателей). Вместо этого следует добиться, чтобы любая деятельность контролирующего органа, которая может закончиться для проверяемого лица неблагоприятными последствиями, в том числе санкциями, считалась проверкой, и к ней применялись одинаковые требования, в том числе в части применения риск-ориентированного подхода и иных гарантий защиты прав предпринимателей;
- следует продолжать снижать административное давление на бизнес в результате контрольно-надзорной деятельности, в т.ч. за счет сокращения предельных сроков проведения проверок, отказа от очных проверок (визитов) и замещения их дистанционными формами контроля (без взаимодействия с проверяемыми лицами);
- и, конечно, необходимо реализовать запущенный механизм «регуляторной гильотины», добившись комплексной замены устаревшего регулирования в соответствующих сферах путем принятия новых системных актов, разработанных с учетом международных стандартов, содержащих более гибкие обязательные требования к безопасному результату деятельности, а не к процессу ее осуществления.



2 ВВЕДЕНИЕ

Настоящий Технический документ содержит анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего контрольно-надзорную деятельность на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в сравнении с международным опытом. Учитывая, что с 2015 года в России проводится реформа контрольно-надзорной деятельности (далее – реформа КНД), в Техническом документе особое внимание уделяется подходам по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в России в 2015-2019 гг. и корреляции таких подходов лучшим международным практикам.

Целью настоящего Технического документа является проведение сравнительного анализа подходов к регулированию контрольно-надзорной деятельности в России и соответствующих им международных практик и выработка рекомендаций на основе такого анализа к дальнейшим действиям по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в России.

Данный документ является одним из трех технических документов, подготовленных в рамках проекта ПРЕКОП II в области контрольно-надзорной деятельности. Два других – это Технический документ «Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы»¹ и Учебное пособие по законодательству, регулирующему контрольно-надзорную деятельность, включая риск-ориентированный подход².

Все три документа могут применяться в комплексе. Настоящий документ концентрируется на описании общих подходов к регулированию, проблемах и предложениях по совершенствованию контрольной-надзорной деятельности и внедрению на практике риск-ориентированного мышления в России в соответствии с лучшими международными практиками. Следует отметить, что за последние 20 лет наиболее успешными реформами с точки зрения решения вышеупомянутых проблем и достижения лучших общественных результатов стали те, что были основаны на риск-ориентированном подходе.

Настоящий технический документ основан на материалах вышеуказанного исследования «Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы» и состоит из нескольких основных частей. В начале Технического документа дается анализ общего регулирования контрольно-надзорной деятельности в России, описываются основные регулирующие акты и процедуры, приводятся некоторые статистические данные об объеме такой деятельности. Эта информация приводится для понимания среды, в которой проводится реформа КНД, и ее контекста. Особенности регуляторных систем России и европейских стран показывают, что понятия «контроль», «надзор» имеют различное смысловое содержание, а термин «государственный контроль» не употребляется в западных

¹ Джузеппа Оттимофиоре, Александр Кнутов и Темис Эфтихиду (2018), Технический документ «Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы», Совет Европы, ECCD-PRECOPII-TP-3/2017(rev2018).

² Флорентин Блан, Джузеппа Оттимофиоре, Александр Кнутов и Алексей Сохнев (2019), Технический документ «Учебное пособие по законодательству, регулирующему контрольно-надзорную деятельность, включая риск-ориентированный подход», Совет Европы, ECCD-PRECOPII-TP 11/2018(rev.2019).

странах в соответствующем смысле. Если в России «государственный контроль» является самостоятельной правовой сущностью, то в международном опыте больше принято использовать более общее понятие «правоприменение». Данная часть Технического документа обеспечивает возможность сопоставления общих подходов к регулированию контрольно-надзорной деятельности с позиции российской и международной практик.

Затем в Техническом документе описываются проблемы контрольно-надзорной деятельности в России, которые побудили начать процесс реформы КНД, и приводится информация об администрировании проведения самой реформы.

После этого рассматриваются основные аспекты совершенствования контрольно-надзорной деятельности (риск-ориентированный подход; управление, ориентированное на результаты; развитие профессионализма; внедрение информационных технологий и т.д.). Данные направления были выбраны для углубленного анализа по следующим причинам:

- такие направления коррелируют лучшим международным практикам;
- на совершенствование данных институтов направлен процесс реформы КНД;
- существующие проблемы по соответствующим направлениям приводят к возникновению негативных практик контрольно-надзорной деятельности, что подтверждается в том числе предыдущими результатами вышеупомянутого исследования в рамках проекта ПРЕКОП II.

Каждый вопрос рассматривается в четырех аспектах: что сделано в этом направлении; какие имеются проблемы реализации; какие лучшие практики имеются в международном опыте по этому вопросу; также даются рекомендации к последующим действиям в этом направлении.

В заключительных частях Технического документа приводится целостный взгляд на процесс реформы КНД в России с точки зрения внешнего наблюдателя и международного опыта: что делается не так и почему не удастся быстро получить ощутимые результаты. Также приводятся итоговые рекомендации к продолжению процесса реформы КНД и последующим действиям.

3 ОБЩИЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ

3.1 Краткий обзор контрольно-надзорной деятельности в России

Под контрольно-надзорной деятельностью в России следует понимать деятельность по проведению проверок, иных контрольно-надзорных мероприятий, а также мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований в целях оценки соответствия деятельности подконтрольных лиц, их объектов (имущества), персонала нормативно-обязательным требованиям и недопущения причинения вреда охраняемым ценностям.

Контрольно-надзорная деятельность в России подразделяется на три уровня:

- федеральный государственный контроль (надзор);
- региональный государственный контроль (надзор);
- муниципальный контроль.

Контрольно-надзорная деятельность осуществляется контролирующими органами. На федеральном уровне компетенцией проводить различные проверки наделены 48 контролирующих органов (в т.ч. 44 федеральных органа исполнительной власти из 72 (и (или) подведомственные им учреждения), 2 государственные корпорации (ГК Росатом и ГК Роскосмос), один внебюджетный фонд (Фонд социального страхования РФ), а также Банк России). Региональный государственный контроль осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Муниципальный контроль реализуется органами местного самоуправления (однако далеко не все муниципальные образования фактически осуществляют контроль)³.

По данным официальной статистики до 60% всех проверок проводятся федеральными контролирующими органами (подробнее об этом см. в разделе 2.1.3)⁴.

В зависимости от сферы и предмета проверок контрольно-надзорная деятельность в России делится на различные виды (направления) государственного и муниципального контроля (например, налоговый контроль, пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор и т.д.). Виды контроля устанавливаются законодательными актами.

Министерство экономического развития Российской Федерации ведет сводный перечень видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление⁵. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации ведут перечень видов регионального государственного контроля, реализуемых в соответствующих субъектах

³ Следует отметить, что функции по осуществлению муниципального контроля, возложенные на органы местного самоуправления, недостаточно урегулированы и основываются на устаревших административных подходах к регулированию. Цели муниципального контроля могли бы эффективнее достигаться посредством иных механизмов по сравнению с проведением проверок. Например, вместо проведения проверок бизнеса по вопросам обеспечения благоустройства городских территорий данная задача может быть передана на условиях аутсорсинга какой-либо организации.

⁴ [Мониторинг контрольно-надзорной деятельности](#) [Электронный ресурс], (Дата обращения 06.09.2018)

⁵ Официально данный перечень для общего доступа не публиковался.



Российской Федерации, а органы местного самоуправления ведут перечни видов муниципального контроля, реализуемых в их муниципальных образованиях.

Всего законодательные акты Российской Федерации предусматривают 221 вид государственного и муниципального контроля. Также законодательство предусматривает осуществление еще 62 видов лицензионного контроля.

Из указанных видов контроля, 71% осуществляется исключительно на федеральном уровне, 4% осуществляется исключительно региональными контролирующими органами, 2% – исключительно муниципальными органами. 23 % видов контроля осуществляется одновременно несколькими органами власти⁶.

Количество видов контроля постепенно увеличивается. По расчетам НИУ Высшая школа экономики⁷, с каждым годом вновь принимаемые федеральные законы устанавливают новые виды контроля (рисунок 1).



Рис.1. Рост видов контроля, осуществление которых предусмотрено нормативными правовыми актами

Например, с 2016 года в России появились следующие виды контроля: государственный контроль в сфере организации отдыха и оздоровления детей; государственный контроль в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов; государственный контроль за деятельностью по возврату просроченной задолженности (контроль за коллекторами); государственный контроль за частными агентствами занятости, оказывающими услуги аутсорсинга; региональный контроль за уплатой курортного сбора и т.д.

⁶ Расчеты авторов исследования.

⁷ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2018. Изд. дом РСПП, М. 2019. С.16

3.1.1 Основные регулирующие акты

Федеральный уровень

Основным регулирующим актом по вопросам контрольно-надзорной деятельности является 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 – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Федеральный закон № 294-ФЗ устанавливает:

- основные принципы осуществления контрольно-надзорной деятельности;
- распределение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти;
- виды проверок (плановая, внеплановая, документарная, выездная);
- процедуру назначения и проведения проверок, в т.ч. основания, предельные сроки, виды документов, которые должны оформляться перед началом проверки и по ее итогам);
- последствия проверок;
- иные контрольно-надзорные мероприятия кроме проверок (рейдовые осмотры, административные обследования, контрольная закупка);
- принципы риск-ориентированного подхода;
- требования к проведению профилактических мероприятий;
- иные вопросы.

Федеральный закон № 294-ФЗ распространяется не на все виды государственного и муниципального контроля. Сфера применения установлена в статье 1 данного закона и, исходя из ее положений, Федеральный закон № 294-ФЗ в отношении конкретных видов контроля может применяться в полном объеме, или применяться с особенностями, установленными иными федеральными законами, или не применяться вовсе. На рисунке 2 указано распределение видов контроля в зависимости от распространения на них положений Федерального закона № 294-ФЗ.

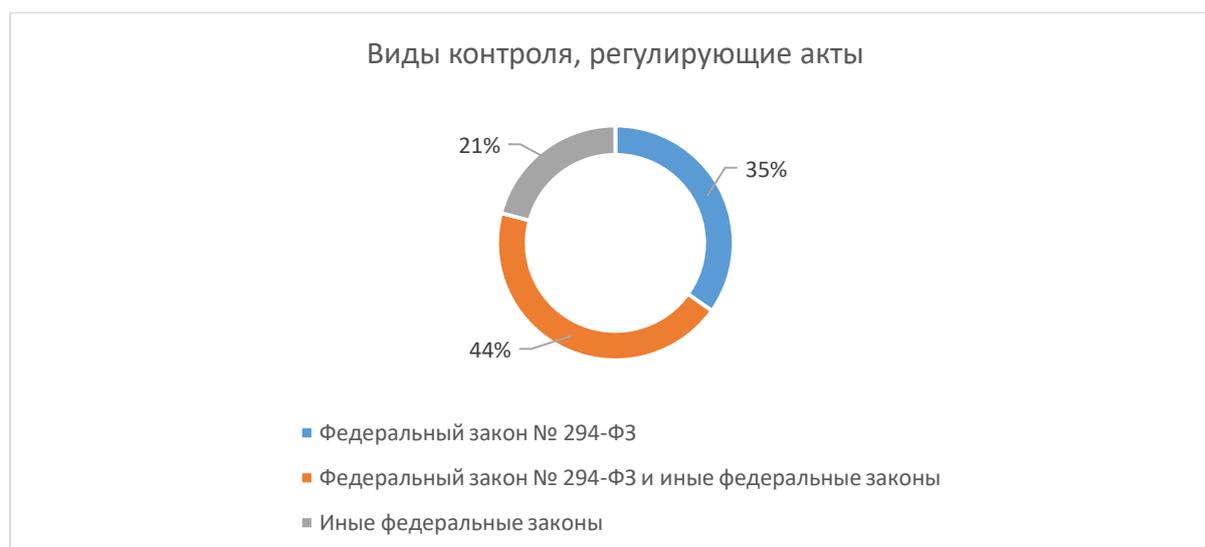


Рис. 2. Регулирование контрольно-надзорной деятельности законодательными актами⁸

⁸ Расчеты авторов исследования.

Таким образом, 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 (т.е. в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ), или предусматривать некоторые особенности контрольно-надзорной деятельности для вида контроля по сравнению с общим порядком, или устанавливать самостоятельный порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности.

В рамках реформы контрольно-надзорной деятельности разработан законопроект «[О государственном контроле \(надзоре\) и муниципальном контроле в Российской Федерации](#)». Данный законопроект в отличие от Федерального закона № 294-ФЗ направлен на регулирование контрольно-надзорной деятельности в целом (хотя в нем также предусмотрены некоторые изъятия), а не отдельных ее фрагментов. На настоящий момент законопроект прошел первое чтение в Государственной Думе Российской Федерации.

Однако в связи со сменой в 2018 году проектной команды, ответственной за осуществление реформы контрольно-надзорной деятельности, в настоящее время происходит пересмотр концепции разработанного законопроекта. На Петербургском международном юридическом форуме 2019 представлена [новая версия законопроекта](#)⁹, кардинально отличающаяся от подготовленной ранее. Разработка законопроекта велась по пути большей регламентации процедурных аспектов осуществления контрольно-надзорной деятельности. Контролирующим органам предлагается вести контрольно-надзорное производство, а его регулирование авторы законопроекта основывали на положениях уголовно-процессуального законодательства.

Кроме того, в настоящее время ведется разработка нового федерального закона об обязательных требованиях. Его первая версия была представлена на Петербургском международном экономическом форуме – 2019. Также готовится концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (концепция должна быть представлена для общественного осуждения в начале июня 2019 года).

Таким образом, три указанных законодательных акта («О государственном контроле...», «Об обязательных требованиях», новый Кодекс об административных правонарушениях) после их принятия должны составить основу нового регулирования контрольно-надзорной деятельности в России.

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.).

⁹ Проект федерального закона «[О государственном контроле \(надзоре\) и муниципальном контроле в Российской Федерации](#)» Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс], (Дата обращения 06.09.2018)



Кроме того, Правительство Российской Федерации принимает положения о видах государственного контроля, в которых регулируются вопросы, специфические для конкретных видов контроля (всего принято более 50 таких положений). Закон предписывает принимать положения для каждого вида контроля, но пока такие акты разработаны и утверждены не для всех из них.

На ведомственном уровне контролирующие органы (или курирующие их министерства) для каждого вида контроля могут принимать следующие виды правовых актов:

- административные регламенты, в которых устанавливаются сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых контролирующими органами в процессе контрольно-надзорной деятельности (на федеральном уровне принято не менее 160 таких административных регламентов). При этом для каждого вида контроля должен быть утвержден соответствующий административный регламент;
- перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля (на федеральном уровне такие перечни утверждены для 176 видов контроля);
- проверочные листы для проведения плановых проверок (на федеральном уровне утверждено 273 формы проверочных листов);
- индикаторы риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок (на федеральном уровне индикаторы риска утверждены для 2 видов контроля: государственный земельный надзор (Росреестр) и государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц (Росаккредитация));
- порядок оформления и содержание заданий на проведение отдельных контрольно-надзорных мероприятий (рейдовых осмотров, административных обследований, наблюдений и т.д.) (на федеральном уровне утверждено 12 таких актов).

Как следует из вышесказанного, а также из сравнения с другими странами, – контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации не является «недостаточно регламентированной». Напротив, она регулируется очень жестко – но не всегда надлежащим образом. Проверки предусмотрены многими нормативными актами, часто их описание чрезмерно детализировано, что, в свою очередь, приводит к слишком большому количеству контрольных органов и типов проверок, не соответствующих реальным рискам. Зачастую различные нормативные акты, регулирующие контрольно-надзорную деятельность, частично или полностью противоречат друг другу, а еще чаще – являются устаревшими или неактуальными.

Между тем, в большинстве стран ОЭСР законодательная база, регулирующая вопросы контрольно-надзорной деятельности, является гораздо менее разработанной, по сравнению с Россией. В нескольких странах имеются рамочные законы о проверках или в отраслевых законах предусматривается проведение проверок в тех или иных случаях. Однако процедурная часть контрольно-надзорной деятельности регулируется общими актами об административных процедурах и нежесткими правовыми инструментами, дающими больше гибкости при правоприменении. Такой подход не приводит к росту видов контроля и процедур контрольно-надзорной деятельности.



Сложившаяся правовая культура в России, вероятно, требует более детального регулирования контрольно-надзорной деятельности. Поэтому дальнейшее совершенствование законодательства о государственном контроле может быть оправданным. Однако при этом излишняя детализация процедурных норм может быть и ошибкой. При совершенствовании законодательства следует сосредоточиться на институциональных изменениях, преобразовании подходов к проведению проверок и развитию профессионализма. При этом некоторые законодательные нормы, которые предусматривают избыточные виды контроля, типы проверок и полномочия контролирующих органов, наоборот, должны быть устранены.

Региональный и местный уровни

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты, которые противоречат федеральному законодательству. Проведение проверок в рамках регионального и муниципального контроля подчиняется Федеральному закону № 294-ФЗ и иным федеральным законам.

В то же время органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют регулирование в отношении конкретных видов регионального (муниципального) контроля и принимают:

- порядки организации и проведения отдельных видов регионального контроля, муниципального контроля;
- административные регламенты;
- перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования (по виду контроля);
- проверочные листы для проведения плановых проверок;
- порядок оформления и содержание заданий на проведение отдельных контрольно-надзорных мероприятий (рейдовых осмотров, административных обследований, наблюдений и т.д.).

3.1.2 Процедуры контрольно-надзорной деятельности

Контрольно-надзорная деятельность в России реализуется через следующие формы:

- режим постоянного государственного контроля (надзора);
- проверки;
- плановые (рейдовые) осмотры и обследования;
- административные обследования земельных участков;
- исследование и измерение параметров природных объектов;
- иные мероприятия по контролю без взаимодействия с предпринимателями;
- контрольная закупка.

Проверка является основной формой контроля в России и наиболее детально урегулирована в законодательстве.

Кроме того, законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях допускает возможность привлечения к административной ответственности предпринимателей, минуя стадию проверок. Поэтому фактически контрольно-надзорная деятельность может осуществляться и посредством



разбирательства по делу об административном правонарушении (в т.ч. через административные расследования).

Такое многообразие форм контрольно-надзорной деятельности, по мнению экспертов, является одной из основных проблем российского регулирования. Это дает возможности для злоупотреблений и приводит к избыточному контролю. Кроме того, разнообразие форм контроля обесценивает применение риск-ориентированного подхода, так как проведение проверок на основе такого подхода не является эффективным, если иные формы проводятся без него. Хорошей международной практикой является такой подход, когда любая активность контролирующего органа, которая может привести к ответственности или к иным неблагоприятным для бизнеса последствиям, считается проверкой.

Наличие значительного количества форм и видов контроля приводит к тому, что контролирующие органы не достигают результатов реформы КНД.

В отличие от этого, в Принципах лучшей практики ОЭСР в сфере правоприменения и проверок определены только десять «основных» инспекционных функций, и высказывалось предположение, что их можно было бы консолидировать до, максимум, девяти. Многие страны (Словения, Нидерланды и т. д.) укрупнили свои контрольно-надзорные органы, оставив около дюжины. Наличие узко специализированных инспекторов и узких контрольных функций автоматически приводит к невозможности реально применять риск-ориентированный подход, поскольку некоторые инспекторы всегда будут назначены в существующие официальные типы инспекций, независимо от развития риска. Можно вспомнить опыт, полученный на ранних этапах реформы контрольно-надзорной деятельности в Монголии (которая с тех пор добилась впечатляющего прогресса). При рассмотрении версии стратегического документа по риск-ориентированному подходу в объединенном Генеральном агентстве специализированных проверок эксперты были удивлены, увидев, что пункту «хранение картофеля» был присвоен «высокий риск». Разобравшись в вопросе, они поняли, что это было предложено специалистом-инспектором, который действительно был «инспектором по хранению картофеля». Будь он «инспектором по безопасности пищевых продуктов», у него не было бы ни потребности, ни желания относить «хранение картофеля» к «высокому риску» (поскольку оно таковым не является). Дальнейшие расследования показали, что прогрессу препятствовало наличие более 100 различных типов инспекций, которые были должным образом реформированы правительством. Как только у инспекторов появились более широкие полномочия (например, «безопасность пищевых продуктов», «защита окружающей среды»), реформа риск-ориентированного подхода стала возможной.

Далее в настоящем разделе рассматриваются более подробно следующие процедуры контрольно-надзорной деятельности в России, относящиеся к проведению проверок:

- составление плана проведения плановых проверок;
- принятие решения о проведении внеплановой проверки;
- проведение проверки и оформление ее результатов.

Данные процедуры одинаковы как для федерального, так и для регионального и муниципального контроля кроме отдельных исключений. При этом, как уже

указывалось выше, особенности процедур проверок по отдельным видам контроля могут устанавливаться специальными законами.

Составление плана проведения плановых проверок

В соответствии с ч.2 ст.9 Федерального закона № 294-ФЗ, плановые проверки должны проводиться не чаще чем один раз в три года, кроме некоторых исключений.

Так, в рамках видов контроля, для которых применяется риск-ориентированный подход, периодичность плановых проверок, устанавливается, исходя из категорий риска (таблица 1).

Таблица 1. Периодичность проведения плановых проверок в соответствии с категориями риска

Категории риска	Классы (категории) опасности	Периодичность плановых проверок
Чрезвычайно высокий риск	1 класс	В положении о виде контроля устанавливается период, не реже которого плановые проверки должны проводиться в обязательном порядке
Высокий риск	2 класс	
Значительный риск	3 класс	
Средний риск	4 класс	Плановые проверки могут проводиться не чаще одного раза в период, который установлен в положении о виде контроля
Умеренный риск	5 класс	
Низкий риск	6 класс	Плановые проверки не проводятся

Разработка планов проведения плановых проверок (далее – планы ПП) на очередной год начинается контролирующими органами в августе года, предшествующего плановому периоду.

До 1 сентября проект плана ПП направляется контролирующими органами на согласование в органы прокуратуры.

Органы прокуратуры проверяют, чтобы соблюдалась установленная периодичность плановых проверок в отношении подконтрольных лиц, и в случае если плановые проверки в отношении одного и того же подконтрольного лица запланированы несколькими контролирующими органами, органы прокуратуры готовят предложения о проведении совместных проверок. Предложения органов прокуратуры об изменении проектов планов ПП направляются контролирующим органам до 1 октября.

Контролирующие органы по замечаниям прокуратуры вносят изменения и утверждают проекты планов ПП и до 1 ноября направляют их в органы прокуратуры. Если план ПП утвержден территориальным контролирующим органом, то такие планы также направляются в их центральные аппараты органов для свода.

Органы прокуратуры субъектов РФ обобщают все поступившие к ним планы ПП и до 1 декабря направляют сводные планы по субъектам РФ в Генеральную прокуратуру РФ.



Генеральная прокуратура РФ формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на своем официальном сайте и в [Едином реестре проверок](#).

Исходя из международного опыта, установление жестких требований к планированию проведения плановых проверок в целях сокращения объема контрольно-надзорной деятельности и возможностей для злоупотреблений не привело к намеченным результатам ни в России, ни в соседних странах, где использовали тот же метод.

Жесткие требования к планированию, как правило, делают «плановые проверки» обременительными и трудными в исполнении, добавляя стимул для контрольно-надзорных органов и инспекторов использовать другие формы контрольной деятельности. Планирование должно, в идеале, быть более гибким и динамичным, полностью риск-ориентированным и поддерживаться обширной базой данных о подконтрольных учреждениях и их характеристиках риска, а также современной ИТ-системой. Чтобы реально сократить чрезмерное количество проверок, необходимы изменения в органах власти и штатном расписании, а также в их системах мотивации

Принятие решения о проведении внеплановой проверки

Проверки могут проводиться также во внеплановом порядке. Основания для этого предусмотрены в ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ. Такими основаниями могут выступать:

- поступление жалоб в контролирующий орган о возникновении угрозы причинения вреда охраняемым ценностям или об уже причиненном вреде (анонимные жалобы и заявления не рассматриваются; электронные жалобы могут быть поданы только через специальные информационно-коммуникационные сервисы инфраструктуры электронного правительства);
- обнаружение угрозы причинения вреда или поступление сведений об уже причиненном вреде по результатам проводимого контролирующим органом мониторинга (наблюдения) за подконтрольными лицами без взаимодействия с ними;
- выявление индикаторов риска;
- поручение Президента РФ, Правительства РФ провести проверки;
- требование прокурора.

В первых двух случаях для назначения внеплановой проверки необходима подготовка ответственным должностным лицом контролирующего органа так называемого «мотивированного представления». Федеральный закон не устанавливает детальных требований к содержанию мотивированного представления. Предполагается, что в нем должен содержаться анализ имеющихся данных и приводиться обоснование необходимости проведения проверки в связи с поступившей информацией. При этом должностное лицо при наличии у него обоснованных сомнений в авторстве жалобы (например, имеются основания полагать, что лицо подписалось под вымышленным именем) обязано принять разумные меры к установлению заявителя. Если подтвердится, что жалоба подписана от имени другого лица, то проверка по такой жалобе не может назначена, так как такая жалоба будет считаться анонимной.

Перед принятием решения о назначении внеплановой проверки может быть назначена предварительная проверка поступившей информации. В ходе нее у лица, подавшего



жалобу, могут быть запрошены дополнительные сведения и материалы (в том числе устно), могут проводиться мероприятия по контролю без взаимодействия с подконтрольными лицами. В рамках предварительной проверки у подконтрольного лица, на которого подана жалоба, могут быть запрошены пояснения, но представление таких пояснений и иных документов не является для него обязательным.

По итогам предварительной проверки может быть принято решение об отсутствии оснований для назначения внеплановой проверки или может быть подготовлено мотивированное представление о назначении внеплановой проверки.

Как предварительная проверка, так и внеплановая проверка должны быть прекращены, если после их начала выявлена анонимность жалобы, либо установлены заведомо недостоверные сведения, содержащиеся в ней.

Решение о проведении внеплановой проверки в некоторых случаях должно быть согласовано органом прокуратуры. Материалы о согласовании проверки должны быть рассмотрены прокурором в течение одного дня с момента их поступления. Прокурор вправе согласовать проведение проверки или отказать в согласовании ее проведения, если сочтет, что отсутствуют основания для ее проведения, или если нарушаются какие-либо требования федерального законодательства.

В случае, если внеплановая проверка проводится по поручению Президента РФ, Правительства РФ или по требованию прокурора, а также в некоторых иных специальных случаях, установленных законами, согласование проверки органами прокуратуры не требуется. В итоге доля внеплановых проверок, подлежащих согласованию органами прокуратуры, в общем количестве внеплановых проверок является очень незначительной и составляет около 3 %.

Регулирование проведения внеплановых проверок в России направлено на то, чтобы избежать необоснованных проверок и тем самым сократить их общее количество. С точки зрения международной передовой практики, различие между «плановыми» и «внеплановыми» проверками проблематично и встречается в основном в постсоветском законодательстве. Это обычно является признаком чрезмерного использования «внеплановых» проверок. Усилия по сокращению их количества могут привести к тому, что контрольно-надзорные органы станут использовать другие формы контрольных мер (как показано выше, таких форм много). Это приводит к невозможности реализации риск-ориентированного подхода надлежащим образом.

В свою очередь, в международной практике так называемые «реактивные» проверки применяются только в случаях действительно неизбежной, очень серьезной опасности либо для расследования происшествий, либо для проверки очень серьезных, обоснованных, заслуживающих доверия и / или многократных жалоб. Здесь также должен применяться риск-ориентированный подход при принятии решения о целесообразности проведения проверки. Постепенное сокращение всех видов проверок, «не включенных в план» (независимо от их названия или правовой формы), должно стать главной целью реформы.

Поводом для такой реактивной проверки могут стать самые разные события:

- жалобы от работников, потребителей, иных граждан, конкурентов и т. п.;



- жалобы или сведения, полученные от органов государственной власти, органов местного самоуправления и других организаций;
- отчеты об авариях (авариях на рабочих местах, пожарах, эпидемиях передаваемых пищевым путем заболеваний и т. п.);
- информация в интернете или СМИ, предполагающая наличие какой-либо проблемы (например, появление информации о предприятии, которое не значится в реестре контролирующего органа, или репортажей о проблемах с определенными товарами или видами деятельности и т. п.).

Такая информация должна в любом случае либо вноситься в автоматизированную систему риск-ориентированного планирования (в качестве опорных точек, изменяющих уровень риска предприятия, а в системе, обеспечивающей регулярное обновление графика плановых проверок, — в качестве сигнала для автоматического назначения такой проверки), либо использоваться при «ручном» ранжировании. В последнем случае персонал проверяющего органа определяет целесообразность назначения проверки, анализируя степень нанесенного или потенциального вреда, достоверность информации (качество источника, подробности, повторяемость жалоб и т. п.) и другие параметры.

Управление по вопросам здравоохранения, техники безопасности и охраны труда Великобритании (HSE) использует сочетание обоих подходов. Все получаемые данные вносятся в базы данных, на основе которых составляются постоянно обновляемые рейтинги рисков — и, кроме того, систематически проводятся расследования серьезных аварий на рабочих местах.

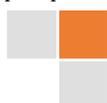
Агентство по контролю качества продуктов питания Греции (EFET) использует риск-ориентированную систему ранжирования при работе с жалобами. Такую же систему используют, например, сотрудники Главного управления по конкуренции, защите прав потребителей и борьбе с мошенничеством Франции (DGCCRF).

Проведение проверки и оформление ее результатов

Проверка проводится в формах документарной или выездной проверки. На практике некоторые контролирующие органы могут назначать и комбинированные плановые проверки — документарно-выездные. О проведении плановой проверки подконтрольное лицо должно быть уведомлено не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения. О проведении внеплановой проверки подконтрольное лицо не уведомляется, если проверка проводится в связи с наличием информации об угрозе причинения вреда или о причиненном вреде охраняемым ценностям.

Проверка длится не более 20 рабочих дней. При необходимости срок проверки может быть приостановлен не более чем на 10 рабочих дней. В исключительных случаях срок проверки может быть также продлен дополнительно на 20 рабочих дней¹⁰. Для субъектов малого предпринимательства установлены сокращенные сроки проведения проверок. По мнению экспертов, данные сроки проверок являются чрезмерно длительными.

¹⁰ Международный опыт свидетельствует о чрезмерности указанной продолжительности проверок для большинства их видов. Если для финансовых проверок такой срок может быть обоснован в некоторых случаях, то для большинства проверок соблюдения технических норм и правил достаточно нескольких дней.



В процессе проверки могут быть затребованы документы, сведения, пояснения от подконтрольных лиц, их работников, назначаться экспертизы и исследования. Если проводится выездная проверка, то может осматриваться территория, здания, помещения, оборудование, транспортные средства, готовая продукция, принадлежащая подконтрольному лицу.

К проверке могут привлекаться эксперты и экспертные организации.

По результатам проверки оформляется акт проверки. Если выявлены нарушения обязательных требований, контролирующий орган выдает предписание об устранении выявленных нарушений. В предписании указываются конкретные действия, которые подконтрольное лицо обязано выполнить, а также предельные сроки исполнения.

В случае, если выявленные нарушения обязательных требований, образуют состав административного правонарушения, контролирующий орган принимает меры для привлечения виновного лица к административной ответственности.

3.1.3 Статистические данные об объеме контрольно-надзорной деятельности в России

Ниже представлены отдельные статистические данные об объеме контрольно-надзорной деятельности в России. Вначале рассмотрены официальные статистические данные, а затем результаты социологических опросов, проведенных по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Данные официальной статистики о количестве проверок в России собираются по форме 1-контроль, утвержденной приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503. Витрины таких данных представлены на портале государственной автоматизированной системе «Управление»¹¹. Согласно данному источнику в 2018 году в России было проведено около 1,64 млн. проверок. Однако следует иметь в виду, что в указанную статистическую информацию включаются данные не обо всех видах контроля, а только в отношении проверок, на которые распространяются требования Федерального закона № 294-ФЗ. Например, в статистике не учитываются камеральные проверки, осуществляемые в рамках налогового контроля и таможенного контроля. Также данные официальной статистики учитывают только сведения о количестве проверок и не включают в себя сведения о количестве проведенных рейдовых осмотров, контрольных закупок и иных контрольно-надзорных мероприятий.

Поэтому реальное количество мероприятий по контролю в Российской Федерации гораздо больше, чем приводимые цифры о количестве проверок. Они касаются только наиболее формализованной части контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Согласно данным официального статистического наблюдения, размещенным в ГАС «Управление», наибольшее количество проверок проводят МЧС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Роструд, Ростехнадзор (таблица 2, выделены жирным шрифтом).

¹¹ [Мониторинг контрольно-надзорной деятельности](#) [Электронный ресурс], (Дата обращения 04.07.2019)



Таблица 2. Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по количеству проверок

№	Орган власти	Значение (2016 г.)	Значение (2017 г.)	Значение (2018 г.)	№	Орган власти	Значение (2016 г.)	Значение (2017 г.)	Значение (2018 г.)
1.	МЧС России	241 132	173 123	220 347	17.	Росрыболовство	-	-	1 810
2.	Роспотребнадзор	235 629	230 326	219 205	18.	Росаккредитация	1 347	1 214	1 697
3.	Роструд	134 568	149 014	137 353	19.	Минфин России	-	1215	546
4.	Ростехнадзор	136 512	130 228	125033	20.	Росфинмониторинг	528	443	440
5.	ФНС России	184 434	103 940	67 056	21.	ФССП России	-	-	288
6.	Россельхознадзор	49 651	36 907	35 372	22.	Мин. культуры России	568	299	277
7.	ФТС России	17 310	57 730	34 692	23.	Казначейство	-	-	275
8.	Ространснадзор	47 330	39 695	31 526	24.	Роскомнадзор	2 786	2 033	262
9.	МВД России	47 152	26 853	22 490	25.	Рособрнадзор	639	451	254
10.	Росздравнадзор	18 741	17 721	13 933	26.	Росалкогольрегулирование	660	429	181
11.	Росприроднадзор	15 578	12 375	11 639	27.	Рослесхоз	65	37	77
12.	Росстандарт	8 305	9 111	8 117	28.	Роспатент	58	54	67
13.	Росреестр	19 845	14 215	7 588	29.	ФСТЭК России	143	50	49
14.	ФАС России	4 037	13 148	5 518	30.	Минэнерго России	-	-	19
15.	Минюст России	5 611	4 995	4 626	31.	Росгидромет	2	11	6
16.	ФМБА России	4 660	4 115	3 887					

Между тем, по экспертным оценкам реальное количество проверок в России гораздо больше, чем это следует из данных официальной статистики.



По результатам опроса субъектов малого и среднего предпринимательства, проведенного институтом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, **реальное число проверок в России доходит до 10 млн. в год**¹².

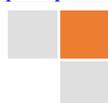
Если сравнить официальные данные по России с количеством проверок в других странах, становится очевидным, что заявленное в отчетах количество проведенных проверок не соответствует действительности. Если бы в России проводилось примерно столько же проверок, сколько, например, в Литве, их число составило бы (с учетом численности предприятий) около 4,5 миллионов в год — а ведь считается, что Литве удалось провести по-настоящему успешные реформы, существенно снизившие бремя проверок, и это неоднократно подтверждалось обследованиями предприятий. А если бы проверки в России проводились с той же периодичностью, что в Италии, количество проверок составило бы около 2,3 миллионов, в то время как имеются убедительные доказательства того, что, несмотря на вопросы к методам проверки и выбору объектов проверки (повторные контрольные меры), проблемы, существующие в этом плане в Италии, несравнимы с имеющимися в России. Все говорит о том, что включенные в отчетность данные о проверках на самом деле существенно занижены. В результате недавних реформ проверяющим инстанциям стало выгодно показывать снижение числа проверок, именно это они и делают. Это означает лишь, что «контрольное взаимодействие» с предприятиями происходит с использованием других правовых форм и механизмов, отличных от попадающих в официальную статистику. Доля (в процентах) проверенных предприятий и количество проверок, согласно неоднократным обследованиям предприятий в других странах бывшего СССР, проводившихся в 2004–2014 гг. Группой Всемирного банка, позволяет предположить куда более высокие показатели: возможно, число проверенных предприятий составляет 10 или даже 20 миллионов в год. То есть оценочные данные о 10 миллионах проверок в год либо занижены, либо указывают, что уже имеются *некоторые* улучшения (хотя и недостаточные).

Социологические данные о частоте проверок бизнеса в России представлены в таблице 4. Данные основываются на результатах социологического опроса «Административный климат в Российской Федерации», приведенных в докладах Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2014–2017 годы. Согласно опросу, около 40% компаний подвергаются от 1 до 3 проверок ежегодно. Каждый третий респондент заявляет об отсутствии проверок в истекшем году. Ежегодные опросы свидетельствуют о том, что количество проверок плавно идет на спад.

Таблица 4. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Сколько проверок было проведено в Вашей компании?» (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	В среднем по РФ, 2014 г.	В среднем по РФ, 2015 г.	В среднем по РФ, 2016 г.	В среднем по РФ, 2017 г.
0	32,8	32,4	37,5	41,8

¹² [Доклад Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Книга жалоб и предложений российского бизнеса](#). 2018. С.28



От 1 до 3	43,6	41,8	40,3	38,3
От 4 до 6	15,3	15,8	13,5	10,4
От 7 до 10	4,3	5,1	4,1	3,2
Более 10	4,0	4,9	4,6	2,4

Подытоживая анализ статистических данных об объеме контрольно-надзорной деятельности, следует еще раз отметить, что данные официальной статистики о количестве проверок являются явно заниженными по сравнению с реальным уровнем воздействия контрольно-надзорной деятельности на бизнес. Как уже указывалось выше, многие проверки не подлежат регистрации, и по ним не ведется централизованная отчетность. Кроме того, некоторые формы контроля формально не являются проверками, и поэтому не отражены в статистике. Например, привлечение предпринимателей к административной ответственности может по российскому законодательству происходить вне рамок проверки. Объем такого воздействия контролирующих органов на бизнес также сложно оценить. Таким образом, использование данных официальной статистики о количестве проверок, может приводить к принятию ошибочных управленческих решений.

3.2 Основные проблемы контрольно-надзорной деятельности, послужившие причиной инициации процесса реформ

В целом в России в системе контроля долгое время было много серьезных проблем. Частые посещения проверяющих оборачивались для предприятий большими издержками, во-первых в связи с затраченным временем, во-вторых в связи с начисленными штрафами (а во многих случаях и в связи с неофициальными выплатами). Контрольные мероприятия висят над предприятиями как дамоклов меч и мешают притоку инвестиций (как в новые, так и в существующие предприятия), поскольку, учитывая сложность и непрозрачность процессов и отсутствие риск-ориентированных норм и правил, никогда нельзя быть уверенным, что не придет проверяющий и не найдет какие-нибудь нарушения. Систематическое стремление многих проверяющих в любом случае находить нарушения и налагать санкции разрушает доверие и сокращает число предприятий, готовых добровольно соблюдать нормы и правила. Это отрицательно влияет на результаты в области безопасности, охраны здоровья, окружающей среды, соблюдения требований к уплате налогов и пошлин и т. п. В любом случае недостаток ориентации на риски делает проверки неэффективными при решении реальных проблем. Иными словами, система дорого обходится как с экономической, так и с социальной точки зрения и при этом демонстрирует низкую эффективность.

На протяжении 20 лет правительство предпринимало попытки усовершенствовать систему, но многие из ее недостатков по-прежнему не устранены, хотя в некоторых областях удалось добиться реальных улучшений. Ниже описаны некоторые особенности системы, создающие широкий диапазон проблем.

- i. Формальный подход к проведению проверок и обвинительный уклон:
 - ориентация контролирующих органов на показатели объема своей деятельности (на количество выявленных нарушений, на объем наложенных



санкций), а не на конечный результат деятельности (снижение случаев причинения вреда охраняемым ценностям: снижение количества смертельных случаев, заболеваний, травм по контролируемым рискам);

- как правило, контрольно-надзорная деятельность имеет неверную направленность, т. е. она ориентирована исключительно на выявление нарушений обязательных требований и не включает меры управления рисками. Иными словами, цель проверок заключается не в защите охраняемых ценностей (охрана жизни, здоровья и обеспечение безопасности населения, защита окружающей среды и других ценностей), а в формальном контроле за соблюдением всех требований, включая избыточные и/или устаревшие. В большинстве случаев в качестве необходимой меры реагирования при выявлении нарушений в результате проверок рассматривается только привлечение к ответственности (назначение административного штрафа, наступление иных негативных последствий для подконтрольного лица), а не принятие комплексных мер, направленных на исправление ситуации и склонение к устойчивому добросовестному поведению подконтрольного лица;
- по-прежнему в некоторых сферах проверки проводятся без применения риск-ориентированного подхода (в них объекты проверок выбираются случайным методом из сплошной выборки, в результате известные компании, которые работают открыто, платят налоги, дают о себе рекламу, становятся объектом более частых проверок – «кто виден, того и проверяют»). При этом количество подконтрольных лиц превышает ресурсные возможности контролирующих органов по их проверке, что, приводит к невозможности обеспечить безопасность охраняемых ценностей на всех объектах контроля;
- в конечном итоге в связи с отсутствием надлежащего риск-ориентированного подхода и в силу сложившейся практики противостояния контролирующих органов и бизнеса и отсутствия взаимодействия, направленного на достижение общих целей, контрольно-надзорная деятельность, как правило, оказывается неэффективной с точки зрения обеспечения безопасности, защиты здоровья населения и окружающей среды и т. д.

ii. Несовершенство обязательных требований, подлежащих проверке (оценке) контролируемыми органами:

- нечеткость предмета проверок (не все подконтрольные лица и не во всех сферах имеют четкое понимание того, что именно у них могут проверить, не имеют представления об исчерпывающем перечне требований, которые они должны соблюдать) – требования «разбросаны» во множестве нормативных актов. В настоящее время данную проблему пытаются решить посредством запуска регуляторной гильотины, а до этого посредством утверждения перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежащие оценке при проведении проверок (однако на местах при проведении проверок инспектора выходят за пределы данных перечней, так как считают, что они имеют рекомендательный, а не обязательный

характер). Данная проблема усугубляется чрезвычайной раздробленностью видов контроля и контролирующих органов в России. В отношении всех видов контроля и контролирующих органов существуют самостоятельные системы проверяемых требований. На самом деле многие из них являются смежными, пересекающимися или даже дублирующими друг друга. Все это приводит к обременительной, дорогой и не основанной на оценке рисков контрольно-надзорной деятельности.

- некоторые требования устарели, и не отвечают современному уровню развития науки и техники, современным формам ведения бизнеса и производства. Устаревание требований усугубляется тем, что большинство технических требований в России построены на принципах регулирования не результата деятельности, а процессов деятельности. Таким образом, часто проверяется не насколько безопасен результат деятельности (например, безопасна ли выпущенная продукция или оказанная услуга), а соблюдены ли или нет требования к организации производства, использованию оборудования и т.д. Такие предписывающие требования очень быстро устаревают, так как регулятор не может поспевать за развитием технологий. В результате наличие таких устаревших предписывающих требований замедляет или даже блокирует переход на новые технологии, и бизнес вынужден или продолжать использовать устаревшие методы, или нарушать обязательные требования;
- противоречивая правоприменительная практика толкования и применения обязательных требований на местах;
- проблема, так называемых «спящих» требований, которые содержатся в нормативных актах с неясным правовым статусом, фактически устарели, но формально не отменены, и они по-прежнему могут ситуативно применяться по усмотрению инспектора (особенно остро данная проблема стоит в отношении требований, утвержденных до 1991 года органами государственной власти СССР; Федеральный закон № 294-ФЗ формально запретил проводить проверку таких требований, но на практике их в ряде случаев продолжают применять);
- некоторые сферы зарегулированы, к подконтрольным лицам предъявляются избыточное количество требований, в том числе формального характера, не влияющих на безопасность, все требования невозможно исполнить, или их исполнение делает бизнес нерентабельным;
- недостаток консультаций и руководств по соблюдению обязательных требований, пошаговых инструкций (руководств).

iii. Недостатки системы наказаний за нарушение обязательных требований:

- не во всех сферах четко определены основания для наступления ответственности, некоторые составы административных правонарушений сформулированы через отсылочные нормы к неопределенному кругу обязательных требований в какой-либо сфере, нарушение каждого из которых влечет назначение административного наказания;
- размер наказания во многих случаях не дифференцирован в зависимости от тяжести нарушения и его последствий (одинаковые штрафы как за

формальные нарушения, так и за действительно грубые и опасные нарушения);

- в отдельных случаях размер административных штрафов слишком велик и его уплата для малого бизнеса может привести к закрытию бизнеса;
- размер административного штрафа не зависит от размера бизнеса;
- при принятии решения о назначении административного наказания инспектор обладает широким усмотрением по отдельным вопросам (сколько административных штрафов «выписать»; на кого их «выписать»: на организацию или на работника (на работника штраф значительно меньше, применять ли меры смягчения ответственности);
- в итоге существующие санкции не всегда воспринимаются бизнесом как справедливые, пропорциональные существующему риску, прозрачные и понятные. Такие санкции не способствуют соблюдению требований.

iv. Несмотря на то, что в России имеется развитая система регулирования контрольно-надзорной деятельности, не по всем вопросам регулирование является адекватным и обеспечивающим соблюдение прав предпринимателей:

- законодатель подробно регламентировал проведение проверок и предусмотрел правовые гарантии защиты прав предпринимателей. Но некоторые смежные с проверками механизмы правоприменения не имеют такого же уровня гарантий защиты прав (рейдовые осмотры, запрос документов и сведений, административное расследование). В итоге количество проверок сокращается, но реальное воздействие контрольно-надзорной деятельности на бизнес не снижается за счет применения таких смежных механизмов в целях обхода жестких требований Федерального закона № 294-ФЗ;
- недостаточная регламентация отдельных видов контроля (для некоторых видов контроля по-прежнему не приняты административные регламенты и положения, не ясна процедура их осуществления);
- некоторые виды контроля дублируют друг друга.

v. Недостатки кадровой политики:

- недостатки системы повышения квалификации инспекторов, обмена опытом между ними;
- недостатки системы мотивации и оценки эффективности инспекторов;
- нечеткие требования к квалификационным требованиям для кандидатов на должности инспекторов, к их опыту работы;
- в некоторых контролирующих органах, располагающихся в крупнейших городах, заработная плата инспекторов является неконкурентоспособной на рынке труда.

vi. Имеют место случаи злоупотреблений контролирующими органами, коррупционных проявлений, оказание покровительства аффилированному бизнесу, случаи склонения подконтрольных лиц к неформальным платежам в пользу аффилированных лиц, к определенным невыгодным для них действиям, например, к отказу от участия в определенных направлениях бизнеса, в том числе возможно необоснованное закрытие предприятий или применение

других видов наказания за незначительные нарушения (в том числе с точки зрения связанных с ними рисков).

- vii. Зачастую при проведении проверок имеет место противостояние контролирующих органов и бизнеса — контролирующие органы не сотрудничают с подконтрольными лицами и не доверяют им. Это создает общую атмосферу неопределенности и противостояния, которая отрицательно влияет на экономику страны, приводя к снижению объема инвестиций, числа новых предприятий, темпов роста бизнеса и т. д.
- viii. Дублирование и параллелизм федерального, регионального и муниципального видов контроля приводят к неэффективности контрольно-надзорной системы и к существенным излишним затратам, которые несут как представители частного, так и государственного сектора.

Таким образом, в Российской Федерации в сфере контрольно-надзорной деятельности сложилась ситуация, не выгодная ни одной из заинтересованных сторон (ни подконтрольным лицам, ни контролирующим органам, ни обществу). Основные проблемы в данной области можно резюмировать следующим образом:

- устаревшие институциональные структуры;
- раздутый штат, недостаточная заработная плата, несоответствующие меры стимулирования и неразвитая профессиональная культура и т. д.;
- несоответствующие показатели эффективности/меры стимулирования;
- чрезмерное количество технических правил (избыточное регулирование);
- негибкий общий подход к проведению проверок (предельно строгое соблюдение правил в худшем смысле этого значения).

3.3 Реформа контрольно-надзорной деятельности в России: цели, сроки, исполнители

Реформа контрольно-надзорной деятельности в России на ее современном этапе началась в 2015 году с принятия двух документов:

- Поручение Президента Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации № Пр-13 от 04.01.2015;
- Перечень поручений по итогам встречи с членами Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросу совершенствования системы государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций от 14 октября 2014 года № ДМ-ПЗ6-7711.

В 2015 году прорабатывались основные решения и направления реформирования. 1 апреля 2016 распоряжением Правительства РФ № 559-р был утвержден [план мероприятий](#) («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы.

В конце 2016 года реформу было решено поднять на более высокий уровень, и она была признана одним из приоритетных проектов в Российской Федерации. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден [Паспорт программы «Реформа контрольной](#)



и надзорной деятельности» (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12)¹³. В настоящее время реформа контрольно-надзорной деятельности признана одним из 11 направлений стратегического развития.

Проведение реформы было рассчитано до 2025 года. К этому же сроку планировалось достичь целевые показатели, указанные в Таблице 5.

Таблица 5. Целевые показатели реформы контрольно-надзорной деятельности и комментарии к ним

Показатель	Цель на 2025 г.	Комментарий
Уровень ущерба охраняемым законом ценностям (количества смертей, заболеваний, отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков)	Снижение в два раза	Администрировать данный показатель затруднительно. По большинству видов контроля отсутствуют достоверные данные и апробированные методики наблюдения за причиненным ущербом по контролируемым рискам
Уровень материального ущерба по контролируемым видам рисков	Снижение в два раза	
Административная нагрузка на подконтрольных лиц при осуществлении контрольно-надзорной деятельности	Снижение в два раза	Впервые расчет нагрузки производился в сентябре 2017 года по результатам опроса 10346 представителей бизнеса. Сводный показатель административной нагрузки на бизнес составил 56,1 (в его основе лежит субъективная оценка респондентами своих издержек и временных затрат на проверки)
Индекс качества администрирования контрольно-надзорных функций.	Рост в два раза	Впервые индекс был рассчитан в декабре 2017 года в рамках апробации утвержденной методики. Результаты расчёта опубликованы в сети Интернет ¹⁴ . Среднее значение индекса по всем контролирующим органам составило 310 баллов из 1000 возможных.

Участниками реализации приоритетного проекта на федеральном уровне являлись не все 48 контролирующих органов, а только 16 из них. Однако включены в приоритетный

¹³ Всего в России в настоящее время реализуется 29 приоритетных проектов.

¹⁴ [Индекс качества администрирования контрольно-надзорных функций 2017](#). [Электронный ресурс], (Дата обращения 06.09.2018)



проект наиболее значимые контролирующие органы, которые в совокупности осуществляют 95 % всех проверок на федеральном уровне¹⁵.

Реформа осуществлялась по 8 направлениям:

- Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;
- Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
- Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
- Автоматизация контрольно-надзорной деятельности;
- Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Однако в 2018 года в связи со сменой политического цикла ход реформы был пересмотрен. Хотя Паспорт программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» формально не отменен, но основной рабочий орган управления реформой (проектный комитет) перестал функционировать.

Фактически реформа продолжается в рамках запуска «регуляторной гильотины», а также разработки трех законопроектов: новой версии законопроекта «[О государственном контроле \(надзоре\) и муниципальном контроле в Российской Федерации](#)», нового закона «Об обязательных требованиях» и новой версии Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Для общественного обсуждения представлена версия законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Как уже указывалось выше, данный законопроект имеет процессуальный уклон в сторону большей регламентации процесса ведения контрольно-надзорного производства. Из плюсов, можно отметить, что все гарантии защиты прав предпринимателей распространены на все контрольно-надзорное производство, независимо от того, в какой форме оно ведется (какие применяются контрольно-надзорные мероприятия и контрольно-надзорные действия). Также на более качественном уровне предлагается урегулировать деятельность контролирующих органов по профилактике рисков. В то же время к законопроекту имеется и ряд негативных оценок, связанных с появлением новых контрольно-надзорных мероприятий (выездное обследование, инспекционный визит), более широкой трактовкой регулирования рейдов. Данные контрольно-надзорные мероприятия практически мало чем отличаются от проверки. Также законопроект допускает по

¹⁵ По данным официальной статистики такие органы в 2017 году провели 94,9% проверок от всех проверок на федеральном уровне. [Мониторинг контрольно-надзорной деятельности](#) [Электронный ресурс], (Дата обращения 06.09.2018)



итогах одного контрольно-надзорного мероприятия назначать дополнительные мероприятия, фактически допуская повторные проверки предпринимателей. Пока законопроект имеет много внутренних противоречий, а его новые процессуальные аспекты (институт доказательств и доказывания, ходатайств, открытия и прекращения контрольно-надзорного производства, и т.д. не до конца увязаны с собственно проведением контрольно-надзорных мероприятий. Представленная версия законопроекта является его самой первой версией и, естественно, работа над ним будет продолжаться, в том числе с учетом полученных замечаний в рамках общественного обсуждения.

Также для общественного обсуждения в 2019 году на Петербургском международном экономическом форуме представлен [проект федерального закона «Об обязательных требованиях»](#). Данный законопроект состоит всего из 11 статей и носит очень рамочный характер. В нем предлагается закрепить отдельные принципиальные вопросы, связанные с установлением, введением в действие и применением обязательных требований. Закрепляются общие условия установления новых требований, важная роль отводится специальной правительственной комиссии, которая может заблокировать установление нового требования. Прописываются условия, что все требования должны вступать в силу не ранее чем через 6 месяцев после дня их официального опубликования и при этом в единые дни – только 1 января, либо 1 июля (с допущением отдельных исключений из данного правила). Устанавливается единый срок действия обязательных требований – 5 лет (с возможностью продления до 10 лет). После истечения такого срока обязательное требование утрачивает силу, либо оно должно быть актуализировано. Предлагается установить обязанность для разработчиков обязательных требований обеспечивать присвоение требованиям степеней риска (низкая, средняя, высокая) в зависимости от характера возможных негативных последствий. При этом обязательные требования, в отношении которых степень риска не определена, признаются обязательными требованиями с низкой степенью риска. Для обязательных требований, существенно влияющих на снижение риска причинения вреда, а также в отношении обязательных требований, нарушение которых является типовым или массовым, требуется обязательно разрабатывать руководства по исполнению таких требований (с пояснениями, примерами соблюдения, рекомендациями по соответствию). Наконец, законопроект предлагает на законодательном уровне закрепить порядок проведения «регуляторной гильотины». Предлагается установить, что с 1 января 2021 года не смогут применяться обязательные требования, установленные нормативными правовыми актами, вступившими в силу до 1 июля 2020 года. В целом законопроект носит прогрессивный характер.

Помимо разработки двух указанных законопроектов Правительство РФ прорабатывает механизм проведения «регуляторной гильотины». 29 мая 2019 года Председатель Правительства РФ утвердил План мероприятий («дорожную карту») по реализации механизма «регуляторной гильотины»¹⁶. 4 июля 2019 года Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев утвердил [перечень органов власти и видов контроля, в отношении которых в первоочередном порядке будет осуществляться механизм «регуляторной гильотины»](#). В этот перечень вошли почти все контрольно-надзорные

¹⁶ [План мероприятий \(«дорожная карта»\) по реализации механизма «регуляторной гильотины»](#) (утв. Председателем Правительства Российской Федерации 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6)



органы кроме пяти из них. В перечень не вошли: ФСБ России – в части контроля за рыболовством в морских водах, Минюст России – в части регулирования деятельности НКО, Росгвардия – в части оборота оружия и контроля безопасности на объектах ТЭК, Росфинмониторинг – в отношении контроля легализации доходов и ФСТЭК – в отношении объектов критической информационной инфраструктуры. Также под вопросом пока и межведомственный блок требований к антитеррористической защищённости в части полномочий ФСБ России и Росгвардии.

28 июня 2019 Заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства Константин Чуйченко утвердил [перечень 45 рабочих групп](#) по реализации механизма «регуляторной гильотины» по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Уже в этом году ожидается принятие постановлений Правительства РФ о признании утратившими силу с 1 января 2021 г. всех принятых ранее подзаконных нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования. К июлю 2019 года должна быть подготовлена новая структура нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида контроля (надзора), в том числе к этому сроку должен быть подготовлен перечень планируемых к принятию нормативных правовых актов. К концу 2019 года регуляторы должны успеть подготовить проекты нормативных правовых актов с новыми актуальными требованиями, а ко II кварталу 2020 года – обеспечить их принятие.

Также реформа продолжается в рамках применения на практике уже закрепленных в законодательстве институтов риск-ориентированного подхода, оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности и профилактики нарушений обязательных требований.

Внедрение ИК-технологий в контрольно-надзорную деятельность происходит в рамках национальной программы «Цифровая экономика».

Таким образом, реформа контрольно-надзорной деятельности продолжается, однако пока план реформы не актуализирован в каком-либо едином программном документе.

Региональный и местный уровни

В рамках совершенствования контрольно-надзорной деятельности на региональном и муниципальном уровнях распоряжением Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р утверждена [целевая модель «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации»](#). Данная целевая модель является одной из 12 моделей, утвержденных Правительством РФ в целях улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации.

Целевой моделью «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации» предусматривается:

- принятие положений для каждого вида регионального государственного контроля (надзора);
- принятие административных регламентов для каждого вида регионального государственного контроля (надзора);



- обеспечение размещения на официальных сайтах государственных органов в сети "Интернет" для каждого вида регионального государственного контроля (надзора) перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования;
- применение риск-ориентированного подхода по 11 приоритетным видам регионального контроля;
- утверждение порядка (методики) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне;
- автоматизация контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне.

3.4 Внедрение риск-ориентированного подхода

3.4.1 Статус и прогресс

Риск-ориентированный подход (РОП) на системном уровне начал реализовываться в России с 2015 года.

Однако и до этого некоторые элементы РОП были предусмотрены законодательством в рамках 12 видов контроля, в том числе в отношении:

- федерального государственного надзора в области промышленной безопасности (Ростехнадзор) с 2013 года;
- налогового контроля (ФНС России) с 2007 года;
- таможенного контроля (ФТС России) с 2004 года.

Применение данного подхода на системном уровне началось с дополнения Федерального закона № 294-ФЗ новой статьей 8.1.

Согласно данной статье, риск-ориентированный подход – это метод организации и осуществления контроля, при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю и мероприятий по профилактике определяется отношением деятельности подконтрольного лица (используемых им производственных объектов) к определенной категории риска либо определенному классу опасности.

Во исполнение ст.8.1 Федерального закона № 294-ФЗ принято постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «[О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля \(надзора\)](#)», которым утвержден перечень видов контроля, для которых может применяться РОП (предусматривается возможность применения РОП для 39 видов контроля).

В отношении 5 видов контроля на федеральном уровне, несмотря на требования Федерального закона № 294-ФЗ и постановления Правительства РФ № 806, применение РОП еще не началось.

Также постановлением Правительства РФ № 806 утверждены Правила отнесения деятельности подконтрольных лиц (их объектов) к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности.

Отнесение к определенному классу опасности осуществляется с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, а к определенной категории риска – также с учетом оценки вероятности



несоблюдения соответствующих требований, которая производится на основании сведений о результатах ранее проведенных проверок и назначенных административных наказаний.

Установлено 6 категорий риска (от чрезвычайно высокого до низкого) и 6 классов опасности.

Перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении конкретного вида государственного контроля, включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности и устанавливается положением о данном виде государственного контроля.

По состоянию на 01.04.2019 утверждены критерии и предусмотрены категории риска (класса) опасности для 28 видов федерального государственного контроля.

Последствия отнесения подконтрольного лица или его объектов к определенной категории риска (класса опасности), устанавливаются Правительством РФ, и могут быть связаны с:

- исключением возможности проведения плановых проверок;
- исключением возможности проведения выездных проверок;
- изменением периодичности плановых проверок;
- возможностью или невозможностью использования проверочных листов при проведении проверок подконтрольных лиц, отнесенным к определенным категориям риска или классам опасности;
- сокращением срока проведения проверки;
- возможностью или невозможностью проведения контрольных закупок.

Также федеральными законами может устанавливаться дифференцированный режим применения обязательных требований в зависимости от категории риска (для менее опасных объектов устанавливаются упрощенные требования к деятельности), а также дифференцированный разрешительный режим начала деятельности.

Однако в абсолютном большинстве случаев среди перечисленных видов контроля, для которых предусмотрен РОП, его применение связано только с изменением периодичности плановых проверок (или с отказом от их проведения для объектов низкого риска). Исключением является федеральный государственный экологический надзор, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и таможенный контроль, для которых предусмотрена также дифференциация объема предъявляемых требований, разрешительных режимов и некоторых административных процедур в зависимости от той или иной категории риска.

Подходы к установлению критериев отнесения подконтрольных лиц (их объектов) к определенной категории риска (классу опасности) могут быть классифицированы по следующим признакам:

- по применяемому методу оценки риска;
- по применяемой системе оценки риска.

Оценку риска для сферы контрольно-надзорной деятельности в России принято производить одним из следующих методов: условный, интегрально-условный или расчетный.



Условный метод (применяется чаще всего) является самым простым и подразумевает наличие четкого соответствия между классом опасности (категорией риска) и одним или несколькими признаками объекта контроля.

Реже применяется *интегрально-условный метод*, при котором для определения класса опасности (категории риска) установлено несколько параметров деятельности (характеристик объектов), каждый из которых оценивается отдельно, а затем полученные значения в баллах складываются с применением коэффициентов значимости и используются для определения итогового значения, которое является определяющим в выборе класса (категории).

Практически не используется *расчетный метод*, когда в собственном смысле этого слова определяется уровень риска, то есть рассчитывается точное числовое значение уровня риска, которое определяется как произведение математически вычисленной вероятности причинения вреда на числовой показатель тяжести вреда. Отдельные элементы такого метода применяются только для одного вида контроля (федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора).

При этом расчетный метод оценки риска, согласно утвержденной проектным комитетом реформы КНД Базовой модели определения критериев и категорий риска¹⁷, является предпочтительным.

Системы оценки риска принято делить на динамические и статические системы.

Преимущественно применяется *динамическая система* оценки риска, которая подразумевает, что первоначально присвоенные категории риска объектам контроля могут впоследствии изменяться в зависимости от того или иного поведения подконтрольного лица или иного зависящего от него фактора. Обычно в качестве повода к изменению категории риска используется факт нарушения подконтрольным лицом обязательных требований (или факт применения к нему каких-либо санкций). Но в некоторых случаях в качестве динамических критериев могут устанавливаться иные факторы, свидетельствующие о добросовестности подконтрольного лица. Например, в рамках пожарного надзора в качестве такого критерия установлено проведение на добровольных началах пожарного аудита здания (это может приводить к понижению категории риска).

Реже применяются *статические системы* оценки риска, когда для целей присвоения категорий риска не учитываются индивидуальные особенности подконтрольных лиц, связанные с их поведением, которые могут привести к повышению или понижению категории риска.

Следует отметить, что Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает также возможность применения РОП не только для целей проведения плановых проверок, но и для внеплановых проверок. Для этого закон предусмотрел возможность установления *индикаторов риска*, фиксация которых контролирующим органом должна являться основанием для назначения внеплановой проверки или для объявления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований. Пока

¹⁷ [Базовая модель определения критериев и категорий риска](#) (утверждена протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3)) [Электронный ресурс], (Дата обращения 15.10.2018)



возможность применения индикаторов риска допускается только для четырех видов контроля:

- федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц;
- государственный земельный надзор;
- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- федеральный государственный надзор в области связи.

Сами индикаторы риска разработаны только для первых двух видов контроля.

Региональный и местный уровни

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 установлено, что региональные контролирующие органы должны применять РОП только для 7 видов регионального контроля:

- Региональный государственный экологический надзор;
- Региональный государственный строительный надзор;
- Государственный жилищный надзор;
- Региональный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- Государственный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значений;
- Государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- Региональный государственный ветеринарный надзор.

Для трех видов регионального контроля (ветеринарный, строительный и экологический) Правительство РФ само должно установить критерии отнесения деятельности лиц (объектов) к категории риска. Для остальных видов контроля субъекты РФ должны принять критерии риска самостоятельно.

Также Федеральный закон от 03.08.2018 № 316-ФЗ уполномочил высшие исполнительные органы государственной власти субъекта РФ определять дополнительные виды регионального контроля, которые должны осуществляться с применением РОП.

Следует отметить, что на федеральном уровне ведется мониторинг внедрения субъектами РФ целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации». На основе мониторинга формируется рейтинг субъектов РФ. Одним из показателей такого рейтинга является доля видов регионального контроля в числе 11 приоритетных видов регионального контроля, при осуществлении которых применяется РОП. Соответственно к приоритетным региональным видам контроля относятся:

- экологический надзор;
- ветеринарный надзор;
- жилищный надзор
- лицензионный контроль в сфере осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами;
- лицензионный контроль за розничной продажей алкогольной продукции;



- контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
- строительный надзор;
- государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- государственный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значений;
- государственный контроль за соблюдением предельных размеров платы за проведение технического осмотра транспортных средств.

Именно в рамках таких видов контроля на региональном уровне РОП будет внедряться в первоочередном порядке.

Применение РОП региональными контролирующими органами осуществляется по тем же правилам, что и на федеральном уровне.

Для муниципальных контролирующих органов обязанность применять РОП пока законодательством не предусмотрена.

3.4.2 Проблемы реализации

С позиции экспертов, государства, внедряя риск-ориентированный подход, в целом двигаются в правильном направлении. Однако при этом следует указать на ряд недостатков, которые снижают эффективность данных мер:

- Требования к оценке рисков контролирующими органами являются очень сложными для внедрения. Принятый в качестве предпочтительного расчетный метод оценки риска чрезмерно усложняет систему и может тем не менее не приводить к желаемому эффекту. Разработанные критерии оценки риска нередко представлены в виде очень формализованных, объёмных и сложных документов с многокомпонентными формулами. Кроме того, в таких документах содержится слишком много избыточных критериев (не связанных с рисками).

Многие страны используют более простые системы и методологии оценки риска, но внедряя их, регуляторы добиваются реальных изменений практик контролирующих органов. Например, в сфере таможенного контроля Россия имеет формально более сложную и развитую систему оценки риска чем Монголия. Тем не менее, пересечение таможенной границы происходит быстрее в Монголии, чем в России¹⁸;

- Правительство РФ призывает контролирующие органы использовать сложные методы оценки риска в условиях недостаточности данных, необходимых для оценки риска (например, истории наблюдений по случаям причинения вреда и их причинам). Без исчерпывающих данных о реальном уровне риска подконтрольных лиц и объектов, определение объектов и направлений контрольно-надзорной деятельности будет далеко от реального применения риск-ориентированного подхода;

¹⁸ Рейтинг Всемирного Банка "Ease of Doing Business" за 2018 год, доступен по ссылке : <http://www.doingbusiness.org/en/rankings>



- Из-за нехватки данных, а также из-за неправильно выбранных критериев риска, результаты оценки риска часто оказываются ошибочными: проверяемым лицам и их объектам присваиваются высокие категории риска, в то время как их деятельность не имеет признаков соответствующей степени опасности;
- Применение сложных методов оценки риска никак не компенсирует того, что риск-ориентированный подход применяется по факту только к небольшой части контрольно-надзорной деятельности – к планированию проведения плановых проверок. Даже по официальной статистике количество плановых проверок в 2,5 раза меньше чем внеплановых. Более того, как уже указывалось выше контрольно-надзорная деятельность осуществляется и в рамках иных форм мероприятий (рейды, административные расследования, контрольные закупки), к которым риск-ориентированный подход вообще не применяется. Получается, что какими бы ни были развитыми методы оценки риска, это не приводит к значимым эффектам, так как реально риск-ориентированный подход применяется к незначительной части контрольно-надзорной деятельности.

Недостатки риск-ориентированного подхода проявляются и в том, что проверки в конечном итоге не обеспечивают защиту охраняемых ценностей. Ведь применение риск-ориентированного подхода должно обеспечить защиту охраняемых ценностей, а не только сократить количество проверок и издержки на их проведение. Применение риск-ориентированного подхода и установление критериев риска часто воспринимается и реализуется контролирующими органами как самоцель, а не как средство к большей защите охраняемых ценностей с учетом минимизации затрачиваемых для этого ресурсов. Это не приводит к комплексному применению риск-ориентированного подхода при проведении контрольных мероприятий.

Риск-ориентированный подход должен проявлять себя в том, что проверкам подвергаются именно те сферы и вопросы деятельности, которые несут в себе наибольшие риски причинения вреда. В России же фокус проверок сосредотачивается на формальных вопросах. Предмет проверок никак не уточняется в связи с применением риск-ориентированного подхода.

Ниже перечислены также некоторые иные проблемы применения в России риск-ориентированного подхода:

- В некоторых случаях применяемые подходы оценки риска по отдельным видам контроля не учитывают индивидуальные характеристики подконтрольных лиц для установления их категории риска. В таких случаях для оценки риска учитываются только обобщенные характеристики деятельности (например, размер бизнеса), устойчивое добросовестное поведение подконтрольного лица (принятие им повышенных мер для обеспечения безопасности своей деятельности) не может привести к понижению установленной для него категории риска. Данная проблема связана, в том числе с нехваткой у контролирующих органов объективных данных об индивидуальных характеристиках проверяемых лиц (о чем указывалось выше). Наблюдение за необходимыми для оценки риска данными или не ведется, или они не регистрируются в структурированном машиночитаемом виде в соответствующих информационных системах;



- Последствия категорирования подконтрольных лиц по уровню риска являются недостаточными. В большинстве случаев присвоенный уровень риска влияет только на периодичность проведения плановых проверок. Иные параметры контрольно-надзорной деятельности (глубина проверки, ее сроки и виды, объем предъявляемых требований к началу и ведению бизнеса) остаются одинаковыми для всех независимо от их категории риска. Заложенная в законодательстве возможность дифференциации объема проверяемых требований, закрепляемых в проверочных листах, также не реализуется;
- Применение риск-ориентированного подхода различными контролирующими органами осуществляется неравномерно и не одинаково качественно (некоторые контролирующие органы уже существенно продвинулись в оценке рисков, тогда как другие еще не начали его применять вовсе).

3.4.3 Международные опыт и передовая практика

Международный опыт и передовая практика показывают, что для повышения результативности и эффективности проверок следует в первую очередь проверять в первую очередь те предприятия, чья хозяйственная деятельность связана с более высоким уровнем риска. Такой подход позволяет уменьшить число проверок, повысив их целесообразность. Между тем, успешное применение такого подхода зависит от наличия соответствующих данных о предприятиях, их продукции, соблюдении ими обязательных требований в прошлом и т. д.¹⁹

- В 2007–2010 гг. в Италии, в области Кампания была проведена реформа системы проверки безопасности пищевой продукции, в результате которой был осуществлен переход от санкционного режима правоприменения к системе, основанной на риск-ориентированном подходе, в соответствии с требованиями свода нормативных актов ЕС, определяющих санитарно-гигиенические требования к пищевой продукции («Пакет положений о гигиене»). Изначально реформа охватывала только сферу безопасности пищевой продукции, однако со временем она была распространена на область ветеринарии и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Цель реформы состояла в основном в усовершенствовании процессов сбора данных и управления данными по профилям рисков учреждений, в оптимизации распределения ресурсов проверяющих органов и обмена данными между различными подразделениями и организациями.

Для оценки уровня риска, связанного с организацией или предприятием/объектом, необходимой для составления плана проверок, используется соответствующая ИТ-система. Система автоматически рассчитывает уровень риска на основе моделей риска и с использованием результатов контрольных мероприятий и проверочных листов. В зависимости от вида деятельности и «надзорных» проверок уровень риска периодически пересматривается. Под «надзором» понимают технический метод проверки, ориентированной на структурные, управленческие и контекстуальные аспекты, в

¹⁹ В следующих абзацах приводится адаптированное изложение соответствующих разделов документа *Inspections Integration Models* («Модели объединения различных типов проверок»), готовящегося к печати Группой Всемирного банка.



результате которой организации и предприятию/объекту присваивается определенный уровень риска. Выявленные в ходе выездных проверок нарушения обязательных требований также регистрируются в системе и в ходе «надзорных проверок» используются в качестве дополнительного показателя для определения уровня риска.

Важно, что эта система, в сочетании с общенациональными целями по разным сферам контроля и с данными об имеющихся кадровых ресурсах, используется для включения конкретных учреждений в годовой план проверок. Кроме того, система фиксирует проверки продовольственных предприятий некоторыми другими государственными ведомствами, обеспечивая более эффективную координацию и обновление информации по ним для целей контроля.

- Одна из наиболее успешных реформ в истории контрольно-надзорной деятельности (в особенности, в посткоммунистических странах, развивающихся экономиках) была реализована в Монголии. В Главном управлении специализированной инспекции Монголии (ГУСИМ) – центральной инспекции, осуществляющей надзорные функции в широком ряде областей, – был создан Департамент управления рисками, стратегии и планирования, ответственный за общую оценку рисков и планирование, стратегическое и операционное планирование, а также обобщение собранных по результатам проверок данных.

Постепенно была разработана и внедрена система оценки рисков. В соответствии с лучшей практикой были приняты критерии оценки рисков, используемые для определения степени риска отдельно взятого объекта и периодичности проведения плановых проверок. В 2015 году была принята стратегия управления рисками (СУР), нацеленная на разработку среднесрочной стратегии, в которой были бы определены цели и показатели результативности на 2016-2018 гг. с ориентацией на фактические результаты в области обеспечения безопасности, охраны здоровья населения и защиты потребителей. Реализация СУР включает составление среднесрочных планов действий каждым департаментом. Кроме того, при организации риск-ориентированных и риск-целенаправленных проверок ГУСИМ использует средства ИКТ.

В ходе исследования 2015 года²⁰ представители частных компаний сообщили о положительных изменениях, произошедших в результате реформы: внутри страны отбор объектов для проверок ГУСИМ становится все более риск-ориентированным, более 80% проверок проводится с использованием проверочных листов, большинство инспекторов проявляли готовность помочь и дружелюбие по отношению к предпринимателям, а также были готовы предоставлять им рекомендации; на 60% сократилась доля проверок, по результатам которых были приняты правоприменительные меры или проведены контрольные визиты (эти нововведения не затронули определенные типы проверок службы пограничного контроля).



Важный аспект реформы: вместо того чтобы ждать, пока «оптимальное» ИТ-решение изобретут сторонние разработчики, ГУСИМ приступил к созданию базовой версии инструмента для ранжирования рисков и планирования на основе Excel. Отдел управления рисками ГУСИМ разработал комплект проверочных листов для оценки рисков всех типов учреждений, а руководство ГУСИМ дало проверяющим указание систематически использовать разработанный инструмент. В результате примерно за два года удалось собрать актуальные и относительно исчерпывающие данные по рискам в отношении 100% поднадзорных учреждений, что позволило контролирующему органу полностью перейти на риск-ориентированный подход в планировании.

- Австралийский отчетно-аналитический центр транзакций (AUSTRAC) — это австралийский аналитический орган, осуществляющий регулирование в целях предотвращения легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма²¹. Роль AUSTRAC подразумевает взаимодействие с национальным и иностранным промышленным сектором и государственными органами с целью профилактики финансовых и других серьезных преступлений в Австралии, а также поддержания доверия к австралийской финансовой системе на уровне мирового сообщества.

AUSTRAC располагает ограниченными ресурсами и в ходе реализации своей функции по обеспечению соблюдения обязательных требований и правоприменительной деятельности вынужден применять риск-ориентированный подход, который заключается в отборе предприятий с более высоким уровнем риска и адаптации методики проверки, основанной на применении наиболее эффективных средств. Если Федеральная полиция Австралии (AFP) выявляет регулируемое предприятие, в отношении которого имеются подозрения о связях с организованной преступностью или терроризмом, в соответствии с разработанным риск-ориентированным подходом, проверка такого предприятия считается одной из наиболее приоритетных задач, требующих решения.

3.4.4 Рекомендации

По итогам проведенного анализа для дальнейшего внедрения в России риск-ориентированного подхода рекомендуется:

- продолжить работу по внедрению риск-ориентированного подхода для тех видов контроля, для которых он еще не внедрен;
- распространить применение риск-ориентированного подхода на муниципальный уровень (что должно сопровождаться пересмотром видов муниципального контроля и анализом их на предмет избыточности (в некоторых случаях целесообразно использовать иные инструменты предотвращения рисков чем проведение проверок));
- применять риск-ориентированный подход также в процессе пересмотра законодательства, в том числе содержания обязательных требований;



- убедиться, что проведение проверок является наиболее подходящим инструментом для управления рисками, отказаться от осуществления избыточных видов контроля, где целесообразнее применять иные меры государственного регулирования для достижения общественно полезных целей, чем проведение проверок;
- предусмотреть дополнительные меры по управлению рисками (управление рисками должно приводить не только к изменению периодичности проведения плановых проверок, но и к изменению иных параметров контрольно-надзорной деятельности (составу требований, включаемых в проверочные листы, глубины проверки, ее сроков, видов, объема предъявляемых требований к началу и ведению бизнеса, размеру санкций за нарушение требований) и применению риск-ориентированного подхода при принятии решений о проведении профилактических мероприятий);
- применять риск-ориентированный подход для всех форм контроля без исключения (в т.ч. к рейдам, контрольным закупкам, внеплановым проверкам). При идеальном подходе, целесообразно отказаться от искусственного дробления проверок на различные формы (проверки, рейды, контрольные закупки и т.д.), в противном случае невозможно эффективно управлять рисками. Общее правило заключается в том, что каждое «посещение» (независимо от официального обозначения типа такого мероприятия) является «проверкой», и все они должны быть ориентированы на оценку рисков. Плановые проверки должны проводиться в соответствии с риск-ориентированным планом, а «реактивные» («внеплановые» и др.) — на основании риск-ориентированного анализа поступивших жалоб и другой информации;
- пересмотреть и улучшить критерии риска, удостоверившись, что они адекватно отражают актуальный уровень риска проверяемых лиц и их объектов. Следует воздерживаться от использования чрезмерно сложных критериев риска и методов оценки риска. Необходимо использовать понятные и простые системы балльной оценки основных аспектов деятельности. К таким аспектам относятся, например, вид деятельности предприятия, размер бизнеса, вид продукции, категории потребителей, их уязвимость, места осуществления деятельности, история наблюдений за деятельностью лица, результаты прошлых проверок, наличие жалоб, организация управления и производства (наличие внутреннего (производственного) контроля, его сильные/слабые стороны и т.д.). Система должна быть простой в устройстве и использовании, но при этом отражать научные разработки и имеющийся опыт работы с рисками;
- обеспечивать сбор и обобщение данных, необходимых для оценки риска в информационных системах (наиболее предпочтительно в единой базе данных, сформированной как минимум на региональном уровне). Необходимы перечни подконтрольных лиц, а также правильное планирование проведения контрольных мероприятий;
- необходимо обеспечить разработку риск-ориентированных планов проверок, проводимых случайным образом на основании надлежащих критериев риска, применение которых не приведет к отнесению чрезмерного числа предприятий к категориям среднего или высокого уровня риска;

- помимо риск-ориентированного планирования проверок следует принимать пропорциональные уровню риска правоприменительные меры²² и использовать соответствующие проверочные листы, составленные с опорой на риск-ориентированный подход. Эти два аспекта можно объединить, включив в проверочные листы как риск-ориентированную систему ранжирования обязательных требований, так и рекомендации по правоприменению.

3.5 Систематизация обязательных требований к бизнесу

3.5.1 Статус и прогресс

Реформа контрольной-надзорной деятельности в рамках совершенствования системы обязательных требований предусматривает следующее:

- инвентаризация обязательных требований и составление и опубликование исчерпывающих перечней правовых актов, содержащих обязательные требования (далее – инвентаризация обязательных требований);
- использование проверочных листов (контрольных списков вопросов) при осуществлении контроля;
- актуализация обязательных требований, исключение устаревших, избыточных и дублирующих обязательных требований в рамках процесса регуляторной гильотины.

Относительные успехи достигнуты только в части первых двух задач. По последнему перечисленному направлению совершенствования системы обязательных требований результаты пока отсутствуют. Ниже более детально рассмотрены некоторые инструменты совершенствования обязательных требований, которые реализовывались в России с 2016 года.

Инвентаризация обязательных требований

За время проведения реформы федеральные контролирующие органы подготовили и опубликовали на своих сайтах 184 перечня правовых актов, содержащих обязательные требования по различным видам контроля. К сожалению, законодательство не содержит прямого запрета осуществлять проверку иных требований, не включенных в такие перечни. На практике имеют место случаи, когда инспекторы выходят за их рамки и оценивают соблюдение иных требований. Также зачастую перечни таких актов включают Конституцию РФ, положения об органе контроля и иные акты общего характера, что не позволяет использовать такие перечни для предметного ознакомления с обязательными требованиями.

Проверочные листы

В 2017 году вступила в силу норма Федерального закона № 294-ФЗ о возможности использования при проведении плановых проверок проверочных листов. Правительство РФ в своих актах определяет в рамках каких видов контроля должны применяться проверочные листы.

²² В качестве основы может использоваться модель, созданная по образцу британской модели обеспечения правопорядка (Enforcement Management Model EMM).



По состоянию на конец 2018 года для 14 федеральных контролирующих органов утверждено 273 формы проверочных листов, по которым они должны проводить плановые проверки.

Несмотря на то, что законодательство дает определенную свободу в применении проверочных листов, в положениях об отдельных видах контроля Правительство РФ обязало контролирующие органы применять их с учетом следующего:

- в проверочные листы должны включаться не все обязательные требования, а только те из них, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- предмет плановой проверки должен ограничиваться только вопросами, изложенными в проверочном листе, проверка иных обязательных требований не допускается.

У подконтрольных лиц отношение к проверочным листам противоречивое. Например, в Аналитическом докладе о контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, подготовленном Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), указывается, что «с одной стороны, проверочные листы формализуют предмет проверок, делают его прозрачным, снижают степень усмотрения инспекторов, с другой стороны, если в проверочные листы будут включено избыточное количество требований, то для бизнеса это может привести к негативным последствиям. В этом случае инспектор будет связан составом таких требований, и будет обязан провести проверку всех без исключения требований по всему списку контрольных вопросов, включенных в проверочные листы, даже если они будут являться исключительно формальными, устаревшими, избыточными или противоречивыми»²³.

Также РСПП отмечает, что в проверочные листы должны включаться только наиболее значимые требования, однако принятые в 2017-2018 годах проверочные листы являются слишком детальными.

Внедрение проверочных листов может быть эффективным, если (а) в них включаются требования, несоблюдение которых действительно повышает риск наступления нежелательного события, (б) ограничивается максимальный размер проверочных листов, по крайней мере для малого бизнеса и относительно простых типов объектов (при этом ограничение размера проверочного листа должно быть не столько по формальному количеству проверяемых требований сколько по объему их содержания, т.е. в отношении малого бизнеса должен проверяться небольшой круг самых важных вопросов), (с) разрабатываются и утверждаются отдельные проверочные листы для каждого типа проверяемого объекта. В противном случае количество требований, включенных в проверочные листы, будет чрезмерным, и не все из них будут влиять на риск причинения вреда в отношении большинства объектов.

Это свидетельствует о важности применения риск-ориентированного подхода при разработке содержания проверочных листов.

²³ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2017. Изд. дом РСПП, М. 2018. С.19-20



Также следует в качестве недостатка отметить относительно узкую сферу применения проверочных листов. Они подлежат применению только при плановых проверках. Как указывалось выше, такая форма контроля является относительно незначительной в общем объеме контрольно-надзорной деятельности. Это снижает ценность внедрения данного инструмента для совершенствования контрольно-надзорной деятельности.

Пересмотр обязательных требований. «Регуляторная гильотина»

А) Предыдущие попытки реформирования

В рамках предыдущего этапа реформы запущена кампания по пересмотру обязательных требований. Для этого создано 19 экспертных рабочих групп, в состав которых входят как представители бизнеса, так и представители власти. Такие группы подготовили более 400 предложений об отмене устаревших или избыточных требований в различных сферах. Несмотря на то, что данное количество предложений является значительным, оно не может быть даже сопоставлено с общим количеством обязательных требований. Например, по оценкам бизнес-омбудсмена в России действует 2 миллиона обязательных требований²⁴.

При этом реализация даже такого количества предложений об отмене избыточных требований потребовала бы серьезных преобразований в регуляторной политике. В итоге в 2017 году было решено начать реализацию только тех предложений, по которым возможно принятие быстрых управленческих решений (т.н. «быстрые победы»).

Например, из доклада РСПП следует, что в рамках экспертной рабочей группы №16 «Производство продуктов питания» поступило более 130 предложений по пересмотру обязательных требований. Из них было отобрано 18 предложений для рассмотрения в формате «быстрые победы», которые были направлены в Минюст России²⁵. В результате было отобрано только 4 предложения для внесения в «дорожную карту» по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований в сфере производства продуктов питания.

Всего в результате работы экспертно-рабочих групп было утверждено 22 дорожных карты по оптимизации обязательных требований в различных отраслях, которые включали 87 мероприятий. Несмотря на то, что сроки исполнения данных мероприятий кроме 2 из них уже закончились, практически были реализовано только 23 мероприятия или 26% из них²⁶.

Также в рамках кампании по пересмотру обязательных требований при каждом контролирующем органе должны были быть созданы специальные комиссии по систематической оценке, эффективности и пересмотру обязательных требований. Однако не известно ни одного случая эффективной системной работы таких комиссий. Единственным значимым достижением в рамках пересмотра обязательных требований является внесение в Федеральный закон № 294-ФЗ прямого запрета на проверку обязательных требований, нормативно утвержденных до 1991 года органами

²⁴ [Бизнес могут освободить от проверок по требованиям, принятым до 2010 года](#) [Электронный ресурс] (Дата обращения 16.10.2018)

²⁵ Там же. С.18.

²⁶ [Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2018](#). Изд. дом РСПП, М. 2019. С.19



государственной власти СССР. Между тем, на практике данный запрет соблюдается не всеми контролирующими органами.

Реализация указанного запрета на практике затруднена тем, что во многих случаях невозможно отказаться от использования советских требований без принятия нового регулирования. Без соблюдения данного условия соответствующие сферы останутся вне правового поля. Таким образом, хотя данное нововведение имеет в теории большую пользу, оно может быть реализовано только при условии создания нового позитивного регулирования по соответствующим вопросам.

В) Перезапуск реформы обязательных требований. Регуляторная гильотина

На современном этапе реформы процесс пересмотра обязательных требований перезапущен в рамках механизма «регуляторной гильотины». С учетом его политической поддержки на высшем уровне, он имеет более амбициозный масштаб. Предполагается, что все обязательные требования, принятые до 1 июля 2020 года должны утратить силу с 1 января 2021 года. После указанной даты должны быть разработаны принципиально новые требования. Пока указанные меры только обсуждаются, и оценить реальную работу не представляется возможным из-за отсутствия официально утвержденной концепции. Как уже указывалось выше, по вопросы «регуляторной гильотины» подготовлены следующие документы:

- [Проект федерального закона «Об обязательных требованиях»](#) (ожидается его внесение в Государственную Думу РФ в сентябре 2019 года);
- [План мероприятий \(«дорожная карта»\) по реализации механизма «регуляторной гильотины»](#) (от 29.05.2019);
- Перечень органов власти и видов контроля, в отношении которых в первоочередном порядке будет осуществляться механизм «регуляторной гильотины»;
- [Перечень 45 рабочих групп](#) по реализации механизма «регуляторной гильотины» по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Однако ни один из указанных документов не содержит собственно концепции решения столь глобальной задачи.

Ответственный в Правительстве РФ за реализацию проекта регуляторной гильотины - Заместитель главы Аппарата Правительства РФ Юрий Любимов на [семинаре 5 июля](#) устно объявил алгоритм регуляторной гильотины:

- на первом этапе необходимо определить список объектов, которые должны вообще исключаться из списка поднадзорных (издержки КНД в этом случае могут быть выше потенциального предотвращенного урона),
- на втором – необходимо определить риски, которые будут контролироваться новой системой регулирования,
- на третьем – сформулировать способ управления ими.

Из вышесказанного очевидно, что методология реализации «регуляторной гильотины» пока носит очень общий характер, являясь при этом очень сложной, и конкретные меры будут определены уже в рамках работы отраслевых рабочих групп.



Региональный и местный уровни

Региональные и муниципальные контролирующие органы также должны утверждать перечни правовых актов, содержащих обязательные требования по региональным (муниципальным) видам контроля, а также могут предусматривать, что плановые проверки по тем или иным видам контроля проводятся по проверочным листам.

По состоянию на 01.01.2018 проверочные листы утвердили региональные контролирующие органы более 60 субъектов РФ. Практика использования проверочных листов на региональном уровне является недостаточной, так как в регионах проверочные листы утверждаются только отдельными, а не всеми контролируемыми органами субъекта РФ, и только по отдельным видам реализуемого ими контроля.

3.5.2 Проблемы реализации

Таким образом, в направлении реформы КНД по систематизации обязательных требований следует выделить следующие проблемы:

- характер обязательных требований, действующих в России имеет чрезмерно «предписывающий» характер, степень детализации требований в России гораздо более высокая, чем это принято в лучших регуляторных практиках;
- проблему нечеткости предмета проверок не удалось до конца решить за счет составления перечней правовых актов, содержащих обязательные требования. На практике имеют место случаи, когда инспекторы выходят за их рамки и оценивают соблюдение иных требований, не включенных в такие перечни;
- предыдущая работа по пересмотру обязательных требований и отмене устаревших, избыточных, дублирующих требований велась формально, реальные результаты отсутствуют и скорее всего не могли быть достигнуты в принципе с учетом применения старых подходов к регулированию и дерегулированию, имея ввиду масштаб задачи по пересмотру сотен тысяч требований (а по некоторым оценкам, миллионов требований). На взгляд экспертов, поставленные задачи являлись чрезмерно амбициозными, с учетом того, что их пытались решить сложившимися в России методами государственного регулирования. Регулирование пересмотра сотен тысяч обязательных требований обречено на неудачу, и не в последнюю очередь потому что накопленные требования касаются множества детальных аспектов деятельности подконтрольных лиц, и отмена некоторых из них привела бы к пробелам и сбоям всей системы регулирования. Вместо пересмотра каждого требования в отдельности, необходимо комплексно путем полной замены старого корпуса требований заново урегулировать соответствующую сферу;
- запрет на проверку обязательных требований, принятых до 1991 года органами государственной власти СССР, не до конца имплементирован на практике. По-прежнему актуальна проблема, так называемых «спящих» требований, которые содержатся в нормативных актах с неясным правовым статусом, ситуативно применяются на практике и фактически устарели, но формально не отменены. При этом во многих случаях имплементация реального запрета на проверку советских требований привела бы к ситуации, когда к соответствующим сферам



не будет предъявляться вообще никаких требований и соответствующие вопросы останутся вне рамок правового поля.

- недостаточное проникновение практики использования проверочных листов на региональный и муниципальный уровни представляет собой настолько же серьезную проблему, как и их механистическое, неосмысленное внедрение без понимания конечной цели и достигаемого результата применения;
- запуск «регуляторной гильотины» пока не привел к реальным результатам, а с учетом небольших сроков ее реализации (до 1 января 2021 года) и в условиях отсутствия четкой методологии, успешность ее проведения оценивается достаточно скептически.

Таким образом, следует отметить, что несмотря на публичное объявление о реформе обязательных требований, не так много было реализовано на практике. Одной из основных проблем стало чрезмерное количество существующих технических требований, что делает их точечный пересмотр в ручном режиме практически невозможным. Чтобы обеспечить успех реформы, потребуется комплексная замена технических требований современными и основанными на оценке риска требованиями.

Новые нормы должны преимущественно устанавливать требования не к процессу деятельности, а к ее результату, оставляя свободу предпринимателям самим выбирать способ достижения требуемого результата. Именно такой подход принят в лучших международных регуляторных практиках (например, в сфере пищевой безопасности). Использование такого подхода обеспечит существенное сокращение общего объема требований, так как такой подход оставляет больше свободы действия для бизнеса и является более гибким. Также важно использовать уже наработанные западные практики и требования в качестве основы для национального регулирования. Этот подход был применен во многих постсоветских странах Восточной Европы. Определенные надежды возлагаются на реализацию регуляторной гильотины с учетом ее политической поддержки на высшем уровне, а также в связи с тем, что в рамках нее планируется не пересматривать старые требования «норма за нормой», а создавать новое позитивное регулирование с полной отменой предыдущих требований. Конечный успех будет зависеть от правильного механизма использования «регуляторной гильотины».

3.5.3 Международные опыт и передовая практика

Международная практика показывает, что многие страны приняли совершенно новые законодательные акты и обязательные требования вместо применявшихся раньше. Так, например, часто бывает в сфере продовольственной безопасности, где за последние десятилетия накоплено много научных знаний, а также методов контроля и обеспечения безопасности, что привело к волне обновлений законодательства о продовольственной безопасности. Новые законодательные акты могут составляться по образцу *Типового закона по пищевым продуктам*²⁷ ФАО/ВОЗ ООН, а обязательные технические требования – на базе норм, принятых Комиссией «Кодекс Алиментариус»

²⁷ См. <http://www.fao.org/ag/agn/food/pdf/foodlaw.pdf> Revising hundreds of thousands of mandatory requirements is doomed to fail, since the requirements relate to many detailed aspects



ФАО/ВОЗ²⁸. Общеизвестно также, что в основе наиболее результативного подхода к продовольственной безопасности лежат *принципы анализа рисков и критических контрольных точек* (ХАССП) (хотя это не означает, что каждому предприятию необходимо полностью внедрять систему ХАССП – небольшие предприятия, связанные с низкой степенью риска, могут безопасно работать, используя куда более простые и менее формализованные внутренние процессы). Группа Всемирного банка опубликовала комплексный «инструментарий»²⁹ по реформированию регулирования продовольственной безопасности, и многие страны во всем мире стали следовать предложенному в нем подходу (например, Армения, Украина, Монголия; Азербайджан работает над аналогичной реформой).

Куда больший и куда более разнообразный опыт замены обязательных требований имеется у стран, которые вступили, планируют или намерены вступить в Европейский союз (включая, например, помимо всех «новых государств-членов», присоединившихся к Европейскому союзу с 2002 года, Сербию и Турцию). Такая замена необходима для обеспечения действия единого свода требований во всех странах Европейского единого рынка. Частью процесса замены является, как правило, утверждение правовой базы, соответствующей основным директивам или регламентам ЕС, и следующее за ним утверждение обязательных требований, уточняющих законодательную базу, но куда менее детально, чем обязательные требования, применяемые на данный момент в Российской Федерации. В следующем разделе даны дополнительные пояснения относительно того, как работает европейский подход, который применяют в таких противоречивых сферах, как охрана труда и техника безопасности, безопасность непивших продуктов, защита окружающей среды и, конечно, продовольственная безопасность.

Подход ЕС к технической гармонизации

На уровне Европейского союза новую концепцию выработки технических требований определяет так называемый новый подход к технической гармонизации и стандартам, закрепленный Решением Совета ЕС от 7 мая 1985 года. Этот подход основан на следующих главных принципах:

- гармонизация законодательства ограничивается принятием обязательных требований к безопасности, которым должна соответствовать выпускаемая на рынок продукция, получающая таким образом право свободного движения на рынке ЕС;
- задача установления технических требований (необязательных, добровольных стандартов) к производству и продаже товаров возлагается на организации по стандартизации (например, CEN).

Новый подход Европейского Союза касается общих категорий продукции (например, машины и оборудование, строительные изделия, игрушки), или горизонтальных рисков. Данный подход основан на тесном сотрудничестве между органами государственной власти и субъектами хозяйствования. Технические требования, касающиеся порядка выполнения обязательных требований к выпускаемой на рынок

²⁸ См. <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/ru/>.

²⁹ См. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25204>.



продукции, не определены (подход, основанный на результативности). Учитывая отсутствие технических требований, их регулярное уточнение с учетом технического прогресса не требуется.

Кроме того, новый подход предоставляет организациям определенную свободу действий. Выпускаемая на рынок продукция должна соответствовать обязательным требованиям. Они определяют желаемые результаты либо очерчивают риски, задача по управлению которыми возложена на субъектов хозяйствования. Поскольку технические аспекты выполнения этих требований не определены, предприятие самостоятельно выбирает наиболее подходящие методы соблюдения обязательных требований.

Принятые в дальнейшем на основании нового подхода директивы основаны на гармонизированных правилах, заменяющих не согласованные национальные законы. На данный момент новый подход является методом гармонизации требований к большинству товаров промышленного производства.

- После принятия нового подхода к технической гармонизации в сфере непродовольственных потребительских товаров и промышленных товаров / оборудования, в соответствии с ним было принято несколько законодательных актов, охватывающих другие сферы регулирования. Наиболее показательными примерами служат Рамочная директива по охране труда и технике безопасности 1989 года, Общий закон о пищевой продукции 2002 года, после которого был принят так называемый Пакет положений о гигиене 2004 года. Европейское законодательство о защите окружающей среды устроено по тем же принципам, которые все чаще применяются во всех областях регулирования, находящихся в сфере компетенции ЕС.
- Принятие этих законодательных актов и технических требований предполагает согласование законодательства новых государств-членов, а также стран – кандидатов на вступление в ЕС и т. д.

Общая тенденция, которая прослеживается во многих странах мира, заключается в том, чтобы в меньшей степени опираться на «процедурные правила», подробно определяющие порядок действий субъектов хозяйствования и методы соблюдения законодательных требований, заменяя их «правилами результативности», определяющими желаемые результаты и риски, которые необходимо учитывать. Практическая реализация данного подхода требует привлечения к работе более компетентных и надежных инспекторов (в этом можно убедиться на примере таких стран, как Нидерланды, где недавно была создана Академия для инспекторов, или Соединенное Королевство, где применяется модель профессиональных компетенций, и так далее).

Риск-ориентированные проверочные листы

Все большее количество стран (причем самых разнообразных – таких как Германия, Литва, Монголия, Босния и Герцеговина/Сербская Республика, Мексика, Киргизская Республика и регион Кампания в Италии) внедряют или приступают к разработке риск-ориентированных проверочных листов для проведения проверок. Такие проверочные листы не только признаются наиболее передовым инструментом, обеспечивающим стандартизацию процедуры проверки и снижающим уровень



субъективности в работе инспекторов, но и доказали свою исключительную необходимость в целях определения тех аспектов, на которые инспекторам следует обратить особое внимание для того, чтобы обеспечить охват всех наиболее значимых рисков. Риск-ориентированные проверочные листы также полезны в контексте содействия соблюдению установленных требований, так как они дают возможность проверяемым субъектам узнавать о наиболее важных критериях, которым они должны соответствовать в целях максимально возможного снижения рисков, связанных с их деятельностью.

Текстовое окно 1: Подготовка проверочных листов по итогам реформы системы проверок в Армении

В 2014 году правительство Армении постановило проводить все типы проверок на основании проверочных листов. Они были разработаны инспекциями соответствующих министерств при содействии экспертов и проектной группы ICF. Для каждого типа контрольной деятельности эксперты подготовили отдельные проверочные листы, основанные на анализе проблем соответствующей области и типа хозяйственной деятельности. При разработке проверочных листов применялись следующие принципы:

- проверочные листы должны быть краткими и сжатыми;
- готовый контрольный список тестируется с внесением окончательных корректировок и увязывается с правовыми требованиями;
- контрольный список должен содержать все вопросы, которые будут рассматриваться инспектором в целях установления соблюдения субъектом предпринимательства обязательных требований;
- вопросы проверочных листов формулируются четко и требуют однозначного ответа: «да» или «нет»;
- инспектор не вправе проверять показатели, не включенные в проверочный лист.

Помощь в разработке проверочных листов оказывал специализированный департамент реформ в составе Министерства экономики, который также обеспечил контроль качества.

Источник: Оттимофиоре, Кнутов и Евтичиду (2018), стр. 29

«Модель управления правоприменительной деятельностью» [Enforcement Management Model (EMM)]³⁰

Управление по охране труда Великобритании (УОТ) с 1974 года ведет интенсивную работу над повышением согласованности и упорядоченности проверок, которой УОП добивается в том числе с помощью разнообразных институциональных преобразований, протекающих с 1990 года. Все меры, направленные на повышение согласованности и упорядоченности регулирования, упираются в одно и то же препятствие: инспекторы по-своему толкуют основные понятия риск-ориентированного подхода, такие как риски, инциденты и проблемы, и

³⁰ Excerpts of Giuseppa Ottimofiore, Alexander Knutov and Themis Eftychidou (2018).



руководствуются собственным пониманием сути своей работы, собственным опытом и ценностями. Все эти факторы влияют на принимаемые ими решения. Недавние реформы УОТ были нацелены на дальнейшее повышение степени упорядоченности и улучшенное исполнение политики правоприменительной деятельности. С этой целью подход, который используется для установления необходимости в правоприменительных мерах и выбора соответствующей меры, был сформулирован гораздо подробнее, а процесс принятия решений представлен схематично. Результаты этой работы объединены в пособии «Модель управления правоприменительной деятельностью» [Enforcement Management Model (EMM)].

Важнейшая идея этого документа заключается в том, что инспектор обязан действовать на основании риск-ориентированного подхода на каждом этапе своей работы, особенно при выявлении нарушений и оценки их значимости и принятии решений о правоприменительной деятельности. Уточнение и конкретизация руководящих указаний в сфере правоприменительной деятельности и их поэтапная разбивка призваны обеспечить повышение упорядоченности и согласованности. И тем не менее принятие решений по-прежнему в значительной степени зависит от усмотрения инспектора, поскольку оценка условий и рисков выполняется инспектором, который полагается на свой опыт и свои суждения.

Инспекторы могут пользоваться «Моделью управления правоприменительной деятельностью» для принятия соответствующих правоприменительных решений. В частности, в нем приводятся рекомендации по конкретным вопросам, инструменты для оценки, таблицы и практические примеры, позволяющие определить степень того или иного риска при проведении проверки. Такой материал используется при оценке серьезности нарушения и превышения фактических рисков установленных пределов. В отдельных случаях рекомендуется обращение к специалистам, например для получения консультации относительно практической целесообразности проверочных мероприятий.

Указанное пособие не является нормативным; его цель — дать инспекторам общее представление об относительной серьезности тех или иных нарушений, чтобы помочь им выбрать оптимальные правоприменительные меры. Предполагается, что инспектор способен наилучшим образом оценить ситуацию с учетом всех обстоятельств и в любой момент может обратиться к профильному специалисту за содействием в определении фактического уровня того или иного риска. В нижеприведенной таблице указаны критерии, предлагаемые для оценки потенциальных рисков с точки зрения здравоохранения, возникающих вследствие выявленных нарушений.

Категория вреда здоровью	Определение — возможная характеристика (могут быть актуальны один или несколько пунктов)
Серьезные последствия для здоровья	<p>Любое заболевание или расстройство, вызывающее или с высокой вероятностью способное вызвать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • смерть; • постоянное, прогрессирующее или необратимое расстройство; • инвалидизацию, т. е.: <ul style="list-style-type: none"> ○ i) пожизненное ограничение трудоспособности;



	<ul style="list-style-type: none"> ○ ii) значительное снижение качества жизни.
Значительные последствия для здоровья	<p>Любое заболевание или расстройство, вызывающее или с высокой вероятностью способное вызвать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • временное, обратимое, не прогрессирующее расстройство; • временную утрату трудоспособности, например снижение способности к работе или качества жизни, длящееся более семи дней.
Незначительные последствия для здоровья	<p>Любое другое заболевание или расстройство, вызывающее или с высокой вероятностью способное вызвать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • проходящие, временные симптомы, длящиеся не более семи дней. <p>Примеры:</p> <ul style="list-style-type: none"> • такие временные симптомы, как раздражительность, тошнота, головная боль; • незначительное раздражение кожи; • некоторые инфекции, вызываемые биологическими возбудителями, относящимися к группе опасности 2, например <i>Staphylococcus aureus</i>.

Источник: Управление по охране труда Великобритании УОП (2013), «Модель управления правоприменительной деятельностью», раздел «Риски в области здравоохранения».

Кроме того, решение по итогам проверки должно быть соразмерно типу выявленного риска, а также учитывать методы контроля соответствующего риска, применяемые предприятием, и характер опасности.

3.5.4 Рекомендации

В рамках направления реформы по систематизации обязательных требований необходимо добиться эффективной работы по отмене устаревших, и чрезмерных требований. Такие требования должны быть исключены путем внесения изменений в законодательство на основе использования новых подходов по комплексному пересмотру регулирования. В среднесрочной и долгосрочной перспективе данная цель должна заключаться в комплексной замене целых отраслей регулирования, отличающихся устаревшим, избыточным или чрезмерно «предписывающим» характером, новой нормативной базой. Целые области регулирования (например, пищевая, производственная безопасность) не могут быть реформированы «норма за нормой» – необходимо комплексно менять нормативную базу (на более краткую и менее директивную).

Этот подход применялся в отношении законодательства о безопасности пищевой продукции в новых государствах – членах ЕС, где были приняты нормы ЕС в области безопасности пищевой продукции, полностью заменившие ранее действовавшие законодательные положения. В сравнении с полным сводом подробно расписанных



норм, действующих на данный момент, новое законодательство значительно короче – хотя оно и содержит немалое количество четких требований, в нем шире применяются правила, основанные на результатах, а не на «процедурных» требованиях.

В отдельных областях регулирования имеются понятные образцы и международно признанные своды «современных норм», которые достаточно просто применить на территории Российской Федерации — в то время как в некоторых других регулируемых областях, для которых подобные нормы не разработаны, может использоваться механизм сокращения существующих требований.

В связи с этим рекомендуется использовать опыт большинства стран Восточной Европы по реформированию обязательных требований посредством комплексной (а не точечной) замены нормативной базы в соответствующих сферах (например, в сфере безопасности продуктов питания) на основе международного опыта. При этом новые акты не должны быть чрезмерно «предписывающими», они должны обладать необходимой гибкостью и направлены на предотвращение ключевых факторов риска, устанавливая требования не к процессам деятельности, а к ее результатам.

Указанные рекомендации могут быть реализованы посредством уже запущенного механизма «регуляторная гильотина».

Новые требования следует устанавливать на основе следующих принципов:

- применение риск-ориентированного подхода (т.е. требования устанавливаются в целях предотвращения конкретных рисков причинения вреда);
- использование практики бенчмаркинга, то есть сопоставительного анализа содержания национального регулирования с лучшими международными регуляторными практиками;
- отказ от чрезмерной детализации требований и их излишне «предписывающего» характера за счет преимущественного установления требований к параметрам результата деятельности, а не требований к процессу ее осуществления;
- нормы должны быть направлены на обеспечение безопасного результата соответствующей деятельности, не затрагивая при этом вопросы качества продукции – они должны регулироваться рынком, саморегулируемыми организациями, бизнес-ассоциациями;
- при установлении новых обязательных требований рекомендуется их классифицировать, устанавливая самые строгие требования к проверяемым субъектам категории высокого риска и гибкие требования для предприятий с низким уровнем риска.

Применение данных принципов при систематизации обязательных требований, безусловно, потребует радикального изменения курса и принятых в России практик государственного регулирования, а также длительного периода реализации. Но только такой подход является единственным, который обеспечит ожидаемые результаты с точки зрения сокращения злоупотреблений и бремени государственного регулирования, обеспечения экономического роста и повышения эффективности правоприменения. Также такой подход позволит окончательно отказаться от советского регуляторного наследия.



Поскольку глобальный пересмотр всех требований зависит от политической поддержки на высоком уровне, а также связан с большой технической работой, он, хотя и является *реалистичным*, не может быть реализован в краткосрочной перспективе (скорее, в зависимости от сферы регулирования, в среднесрочной или долгосрочной). Это означает, что *параллельно* должна продолжаться работа по выявлению самых очевидно обременительных и устаревших обязательных требований с целью их отмены. Чтобы ускорить процесс, рекомендуется использовать риск-ориентированный анализ, причем отвечать не только на вопрос: «Соответствует ли это требование *какому-нибудь* риску?», но и на вопрос: «Является ли это требование *соразмерным* и *абсолютно необходимым* для контроля данного риска?» Для того чтобы ускорить работу, рекомендуется проводить сопоставительный анализ, то есть сравнение со странами с высоким уровнем эффективности экономики и регулирования. Если в выбранной для сравнения стране соответствующего требования не существует, его следует просто отменить.

Самой серьезной проблемой, которая может возникнуть при принятии нового режима регулирования, ориентированного на результат, является господствующая культура проведения проверок и правоприменения. До тех пор, пока инспекторы (и учреждения, которые они представляют) будут стремиться выявить как можно большее число нарушений и наказать как можно большее число нарушителей, реализовать ориентированное на результат регулирование будет непросто — как минимум некоторые инспекторы будут безосновательно отказываться от применения методов, в действительности отвечающих целям регулирования. Тем не менее, эта проблема не должна быть причиной сохранения существующего подхода к регулированию. Скорее принятие нового регулирования, ориентированного на результаты, и предоставление подконтрольным лицам большей свободы действий должны сопровождаться выработкой и публикацией руководящих указаний, помогающих предприятиям понять, как соблюсти требования, а также масштабными мерами, направленными на изменение методов работы, культуры и системы управления по результатам, сформировавшихся в контролирующих органах (целевые показатели, предусматривающие увеличение числа проверок, наказаний и т. д., должны быть упразднены).

Таким образом, необходимо добиваться изменений в подходе инспекторов к проведению проверок, от подхода «проверка ради контроля соблюдения всех существующих норм» к подходу «проверка ради снижения рисков и обеспечения безопасности».

В конце настоящего раздела также следует сформулировать ряд более технических рекомендаций в части развития существующих инструментов систематизации обязательных требований, обеспечения их прозрачности и понятности для подконтрольных лиц:

- Совершенствовать практику разработки и применения проверочных листов. Следует разрабатывать их с учетом риск-ориентированного подхода, дифференцируя объем предъявляемых требований по категориям риска. Сами проверочные листы должны быть компактными, особенно для малого бизнеса, в отношении которого должны проверяться только самые важные требования;

- Продолжить работу по составлению и поддержанию в актуальном состоянии перечней правовых актов, содержащих обязательные требования. Такие перечни должны быть исчерпывающими. Законодательно следует закрепить запрет оценки соблюдения требований правовых актов, не включенных в соответствующие перечни. Если контролирующий орган проверяет соответствие требованиям, не указанным в соответствующем перечне, результаты проверки должны быть аннулированы;
- Составленные перечни правовых актов, содержащих обязательные требования должны иметь форму классификатора; соответствующий классификатор следует инкорпорировать в Единый реестр проверок с тем, чтобы контролирующие органы, заполняя его технически не могли указать в качестве выявленных нарушений те требования, которые не включены в классификатор обязательных требований;
- В сети Интернет на базе утвержденных перечней следует создать информационный сервис, через который предприниматели смогли бы ознакомиться с актами, требования которых могут быть проверены. Следует обеспечить возможность формирования на таком ресурсе списка применимых правовых актов, содержащих обязательные требования, в зависимости от расставленных «фильтров» (по контролируемому органу, по виду контроля, по виду экономической деятельности, по типу подконтрольного лица и т.д.).
- Хотя использование проверочных листов в некоторых контролируемых областях (например, в сфере охраны окружающей среды) является значимым шагом вперед в разработке и внедрении оптимизированных нормативных актов, заполнение проверочных листов не должно быть чисто бюрократическим упражнением, а должно быть средством реального контроля и смягчения рисков.
- Если требования, включенные в проверочные листы, не реализованы надлежащим образом, должно быть достаточно инструкций, помогающих принять необходимые меры и осуществить изменения.
- Проверочные листы должны регулярно анализироваться с целью удаления дублирующих друг друга или устаревших разделов и добавления новых требований.
- Проверочные листы должны побуждать субъектов экономической деятельности и проверяющих сосредоточить внимание на наиболее значимых аспектах организации или вида деятельности, чтобы добиться оптимальных результатов при минимальных административной нагрузке и бремени регулирования.
- Настоятельно рекомендуется не пытаться устранить отрицательное воздействие чрезмерной бюрократии с помощью дополнительной бюрократии, а использовать для этого разработку методов и инструментов, позволяющих применять в большей степени ориентированные на риск и соразмерные риску правоприменительные меры (например, проверочные листы, подготовленные на базе лучших практик, модель управления правоприменительной деятельностью и модель компетенции, принятые в Великобритании).
- Необходима глубокая и серьезная кадровая реформа, направленная на сокращение численности персонала при обеспечении его надлежащей квалификации, опыта и обучения. Требуется смена культуры — новый подход к предприятиям и субъектам контроля, который отличался бы большей гибкостью и готовностью сотрудничать с отраслью.

3.6 Содействие бизнесу в соблюдении нормативных требований

3.6.1 Статус и прогресс

Содействие бизнесу в соблюдении нормативных требований реализуется в России через проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований.

Федеральный закон № 294-ФЗ обязал контролирующие органы заниматься профилактикой нарушений в 2016 году. До этого профилактика не рассматривалась в качестве элемента контрольно-надзорной деятельности, которая заключалась только в проведении различных проверок.

Контролирующие органы обязаны ежегодно утверждать и реализовывать программы профилактики нарушений. В 2018 году 26 федеральных контролирующих органов в соответствии с утвержденными ими программами профилактики проводили профилактические мероприятия в отношении 80 видов контроля.

К профилактическим мероприятиям относятся:

- информирование подконтрольных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований;
- разработка и опубликование руководств по соблюдению обязательных требований;
- проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы, в том числе в СМИ (такие обучающие мероприятия проводятся или публично в помещениях контролирующих органов или дистанционно в сети Интернет (онлайн-лекции, вебинары));
- подготовка и распространение комментариев о содержании вновь установленных обязательных требований и порядке вступления их в действие;
- рекомендации о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований;
- регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики осуществления контрольно-надзорной деятельности по соответствующему виду контроля и размещение их в сети Интернет;
- описание наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься в целях недопущения таких нарушений.

Для продвижения по данному направлению реформы КНД, проектный комитет реформы утвердил Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований³¹, в котором контролирующим органам даются рекомендации по совершенствованию организации работы с подконтрольными лицами.

³¹ [Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований](#) (утвержден протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 № 61(11) [Электронный ресурс], (Дата обращения 17.10.2018)



В целом бизнес позитивно воспринял усиление профилактической работы контролирующих органов. Для него это удобный и в то же время официальный канал взаимодействия с контролирующими органами.

Например, по данным РСПП, в 2017 году федеральные контролирующие органы (участники реформы) провели более 30 публичных обсуждений правоприменительной практики на уровне их центральных аппаратов и более 1400 – на уровне их территориальных органов³². По мнению РСПП, такой формат встреч с подконтрольными лицами оказался востребованным. В среднем на одном мероприятии присутствовало более 80 человек. В указанных мероприятиях приняли участие более 200 000 предпринимателей (по данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации)³³.

Между тем, имеются и иные оценки. Так, на семинаре «Усовершенствование законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность на федеральном и муниципальном уровнях в Российской Федерации», прошедшем 24.09.2018 в рамках проекта ПРЕКОП II в Программном офисе Совета Европы в Российской Федерации, участники семинара (региональные бизнес-омбудсмены) отметили формальное проведение публичных обсуждений правоприменительной практики. Озвучиваемые на таких мероприятиях доклады не имеют практической значимости для предпринимателей, на них не всегда предоставляется возможность обсуждать актуальные для предпринимателей вопросы, посещаемость таких мероприятий низкая. Отмечаются случаи, когда контролирующие органы убедительно просят лояльные подконтрольные организации посетить мероприятия для протокольных целей.

Также в рамках усиления профилактической составляющей контрольно-надзорной деятельности контролирующие органы наделены полномочием по выдаче предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований. Теперь контролирующий орган может при определенных условиях заменить проведение проверки объявлением предостережения подконтрольному лицу. Данная мера направлена на снижение количества проверок и замену их более мягкой мерой склонения подконтрольных лиц к соблюдению обязательных требований.

Предостережение может быть объявлено, если:

- имеются сведения о готовящемся нарушении обязательных требований;
- или если обязательные требования уже нарушены, но при этом отсутствуют точные данные о том, что нарушение причинило вред охраняемым законом ценностям или привело к возникновению угрозы причинения вреда.

Еще одним инструментом склонения бизнеса к соблюдению обязательных требований стало изменение Кодекса РФ об административных правонарушениях, согласно которому организациям малого и среднего бизнеса, а также их работникам за впервые

³² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2017. Изд. дом РСПП, М. 2018. С.46

³³ [Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля \(надзора\), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля \(надзора\)»](#) [Электронный ресурс], (Дата обращения 12.09.2018)



совершенное административное правонарушение административный штраф должен быть заменен на предупреждение при наличии следующих обстоятельств:

- правонарушение совершено впервые;
- в результате правонарушения вред не причинен и не создана угроза причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- в результате правонарушения отсутствует имущественный ущерб.

Сравнивая данную меру с лучшими международными практиками, следует отметить следующее. В соответствии с международным опытом данной мерой должны быть охвачены не только малый и средний бизнес и не только, если они совершили правонарушение впервые. Существует множество случаев, когда нарушения совершаются предприятиями не по злому умыслу, при этом такие предприятия обычно склонны к добросовестному поведению, а совершенные ими нарушения не причинили вреда и не создали непосредственную угрозу наступления такого вреда (или соответствующая угроза была сразу же после обнаружения устранена). В таких случаях наложение санкций будет контрпродуктивной мерой и не принесет никакой пользы с точки зрения склонения к соблюдению требований организаций, которые и так ориентированы на добросовестное поведение. В таких случаях выдача предупреждения является гораздо более предпочтительной мерой, чем наложение наказания, так как это способствует продвижению соблюдения требований и улучшает отношения между контролирующими органами и подконтрольными им лицами.

Таким образом, в настоящее время законодательство создало необходимые условия для развития профилактической составляющей в деятельности контролирующих органов и переориентации их исключительно с репрессивной на функцию, помогающую бизнесу соблюдать обязательные требования. Между тем в ходе реформы предстоит добиться, чтобы такой порядок укоренился на практике, и соответствующие модели склонения бизнеса к соблюдению требований стали широко распространенными.

Региональный и местный уровни

Региональные и муниципальные контролирующие органы обязаны проводить профилактические мероприятия (аналогично с федеральным уровнем) в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений. Они должны реализовывать тот же перечень профилактических мероприятий, который был перечислен выше.

Такие органы также наделены полномочиями по объявлению предостережений и также обязаны заменять административный штраф предупреждением, если правонарушение совершено впервые, и оно не привело к грубым последствиям.

Между тем, оценить фактическую распространенность профилактических мероприятий на региональном и местном уровнях не представляется возможным, так как статистика проведения таких мероприятий не ведется.

3.6.2 Проблемы реализации

К проблемам, возникающим в рамках содействия бизнесу в соблюдении нормативных требований, относится формальное выполнение мероприятий по профилактике. Например, некоторые контролирующие органы готовят исключительно формальные доклады, обобщающие практику осуществления контрольно-надзорной деятельности,



а также формальные публичные мероприятия по обсуждению правоприменительной практики с подконтрольными лицами. В некоторых случаях ценность таких докладов и мероприятий практически нулевая. В них не содержатся и не разбираются реальные кейсы, практики и руководства по соблюдению требований. При этом государство расходует на подготовку докладов и проведение публичных мероприятий немалые средства.

Эксперты отмечают излишний формализм и самого Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, разработанного для помощи контролирующим органам в организации их работы по профилактике. Он является чрезмерно объемным и трудным для понимания и применения и демонстрирует бюрократический подход к задачам реформы КНД по профилактике.

Трудности внедрения профилактических мероприятий проистекают из-за нерешенности более глобальных вопросов: замена устаревших и избыточных требований новой необременительной и гибкой риск-ориентированной нормативной базой, адекватной современному уровню развития науки и техники, а также оптимизация структуры видов контроля и контролирурующих органов. Достаточно проблематично содействовать соблюдению устаревшим и избыточным обязательным требованиям, действующим по более чем 200 видам государственного контроля, некоторые из которых являются смежными, пересекающимися и даже дублирующими друг друга.

Другой нерешенной институциональной проблемой, препятствующей эффективной профилактике, является недостаточная подготовка сотрудников контролирующих органов, у которых еще не сформировалось риск-ориентированное мышление, а также мотивация которых еще не перестроилась с задач по выявлению как можно большего количества нарушений и наложению санкций на задачи содействия соблюдению требований для обеспечения безопасности охраняемых ценностей.

Иными словами, качественные материалы, содействующие соблюдению требований (справочники, руководства, консультации и семинары), требуют качественного регулирования (качественных обязательных требований) и качественных институтов и кадров (контролирующих органов и их сотрудников).

Таким образом для изменения данной ситуации необходимо принять во внимание, что:

- совершенствование деятельности по склонению предпринимателей к соблюдению обязательных требований будет успешным только если регулирование и контроль будут осуществляться с риск-ориентированным подходом;
- соблюдение требований в действительности в долгосрочной перспективе не улучшится, если не заниматься структурными факторами – необходимо установить доверие между бизнесом и властью, переориентировать контроль с репрессивного характера на помогающий;
- разработка сложных и детальных инструкций не поможет решить задачу по продвижению соблюдения требований – эффективной будет простая, четкая, практическая информация, при условии, если при этом повысится качество самих проверяемых обязательных требований;



- каждая проверка должна стать возможностью для содействия соблюдению обязательных требований. Это требует соответствующих навыков и знаний от инспекторов, и их адекватного поведения.

Ниже описаны более частные проблемы по вопросам содействия соблюдению требований.

По-прежнему не решена задача по налаживанию удобных сервисов индивидуального дистанционного консультирования подконтрольных лиц, которые бы позволяли быстро получить ответ на вопрос о способе соблюдения того или иного требования. Формально любое подконтрольное лицо может направить письменный запрос в контролирующий орган. Однако срок ответа на него составляет 30 дней, и ответы чаще всего имеют формальный характер, так как контролирующие органы полагают, что не вправе истолковывать законодательство и давать конкретные рекомендации.

Также деятельность контролирующих органов по проведению проверок и деятельность таких органов по проведению профилактических мероприятий «не связаны друг с другом». В процессе проверки инспектор, как правило, не консультирует проверяемого и не дает ему рекомендаций об оптимальном способе соблюдения требований. Задачей проверок по-прежнему является выявление нарушений и реагирование на них (выдача предписания, привлечение к ответственности).

Кроме того, недостаточно отрегулирована норма о возможности замены штрафа предупреждением. Из-за этого на практике данный механизм может не заработать в полную силу. В частности, из закона четко не следует, в каких именно случаях контролирующий орган обязан заменить штраф предупреждением:

- Должно ли лицо, которое привлекается к административной ответственности, для реализации этой привилегии до этого не совершать никаких иных правонарушений (в том числе в других сферах, предусмотренных иными статьями КоАП РФ) — или же лицо не должно привлекаться к ответственности ранее за совершение только аналогичного правонарушения, то есть предусмотренного той же статьёй, по которой осуществляется производство в текущий момент?
- Должно ли лицо никогда ранее не привлекаться к ответственности или же только в течение срока «административной судимости», после которого последствия совершенного правонарушения аннулируются и лицо считается не привлекавшимся к ответственности. Будет ли в дальнейшем совершенное им новое административное правонарушение считаться впервые совершенным для целей решения вопроса о замене административного штрафа предупреждением?

Пробелы регулирования по указанным выше вопросам создают на практике почву для злоупотреблений, когда применение данного механизма будет ставиться в зависимость от усмотрения конкретного инспектора, а значит, его необходимо уточнить законодательно. Рекомендация об этом приводится далее в соответствующем разделе отчета.



3.6.3 Международный опыт и передовая практика

В международной практике наблюдается общая тенденция к выработке руководящих указаний на всех уровнях, а именно, стандартных руководств и руководств по отдельным вопросам. В качестве иллюстрации можно привести следующие примеры:

*Литва: Государственная налоговая инспекция*³⁴

Литовская государственная налоговая инспекция разработала централизованную информационно-справочную систему в целях максимально эффективного содействия добровольному соблюдению нормативных требований. Колл-центр этой системы работает с 2006 года, предоставляя информацию по запросу подконтрольных лиц. Департамент налоговой информации, штат которого насчитывает около 150 человек, с 2011 года обеспечивает качественное управление информацией. Департамент обрабатывает до миллиона звонков и около 17 тыс. подробных запросов в год.

Департамент налоговой информации обеспечивает унифицированное и согласованное консультирование, опираясь на базу данных, содержащую 7 тыс. документов, которая также является общедоступной. Налогоплательщики также могут получить консультацию по единому телефонному номеру или с помощью электронной службы «Mano VMĮ» («Моя государственная налоговая инспекция»), с помощью которой налогоплательщик может узнать необходимую ему информацию, например, система уведомляет о сроке уплаты налогов, позволяет подать/получить документы в электронном виде и принять участие в удаленном обучении или дискуссии.

Государственная налоговая инспекция также приняла другие меры по содействию соблюдению нормативных требований, такие как организация общедоступных обучения и семинаров.

*Великобритания: схема «Первичное ведомство»*³⁵

Несмотря на важные меры по интеграции или координации действий в определенных сферах регулирования, контрольно-надзорную и правоприменительную деятельность в Великобритании в основном осуществляют местные органы власти, которые в ряде случаев дополняют деятельность национальных ведомств либо действуют параллельно с ними. Учитывая это, предприятие, ведущее деятельность в нескольких частях страны, сталкивалось с существенными расхождениями в толковании нормативных требований и обеспечении их исполнения, что усложняло их деятельность, приводило к росту расходов и повышению уровня неопределенности.

Схема «Первичное ведомство» была предложена Кодексом этики регуляторов 2008 года. Задача по администрированию схемы была возложена на Управление по совершенствованию деятельности местных регуляторных органов (сегодня это Управление по безопасности и стандартизации продукции). Схема позволяет коммерческой организации создать официальное партнерство с определенным местным органом власти, который затем предоставляет другим местным регуляторам, осуществляющим надзор за другими отделениями той же организации, подробные

³⁴ Данный абзац подготовлен на основе материалов соответствующего раздела публикации Оттимофиоре Дж., Кнутова А. и Эфтихиду Т. (2018).

³⁵ См. публикацию Группы Всемирного банка (готовится к печати).



обстоятельные рекомендации, которых следует придерживаться при проведении проверок или рассмотрении вопросов о несоблюдении обязательных требований.

Первоначально схема «Первичное ведомство» предназначалась для организаций, ведущих деятельность в различных регионах Великобритании. Организация могла подать запрос об отнесении ее к определенному «первичному ведомству», которое затем проводило аудит ее деятельности и обеспечивало выработку рекомендаций и издание руководящих указаний относительно проведения проверок и организации правоприменительной деятельности в определенной области регулирования. Сегодня соглашения с регуляторными органами могут охватывать как широкие, так и узкие аспекты законодательства в области охраны окружающей среды и здоровья, пожарной безопасности, лицензирования и защиты потребителей, а сфера применений самой схемы была постепенно расширена с включением в нее новых областей регулирования и коммерческих организаций, действующих на основе общего подхода к соблюдению обязательных требований.

Расходы на эту обширную работу покрываются в том числе за счет коммерческих организаций. Изданные первичным ведомством руководящие указания имеют обязательную силу для других местных органов власти, которые также осуществляют надзор за другими отделениями организации («подтвержденная рекомендация»). С 2015 года преимуществами этой схемы могут воспользоваться в том числе малые предприятия, ведущие деятельность в пределах одного региона. Для этого им необходимо обратиться в свою ассоциацию коммерческих организаций, которая подает первичному ведомству запрос о получении поддержки. Затем первичное ведомство издает руководящие указания относительно ведения деятельности, организации проверок и правоприменения для соответствующей категории малого бизнеса. Начиная с 1 октября 2017 года любое предприятие Великобритании вправе создать официальное партнерство с местным органом власти (в том числе до начала деятельности).

Франция: реформа на пути к «праву на контроль»

В результате недавно реализованной во Франции реформы хозяйствующие субъекты вправе обратиться в различные контрольно-надзорные органы, например таможенные, в целях проверки определенных аспектов их деятельности. Это относится ко многим подконтрольным сферам, таким как обязательные взносы и налоги, некоторые аспекты планирования, трудовое законодательство и т. п., но пока что не для большинства вопросов безопасности: это новая схема, и государство хотело бы сначала убедиться в ее пользе. По завершении проверки таможенное ведомство составляет письменное заключение по каждому из проверенных аспектов, подтверждая соблюдение организацией обязательных требований либо фиксируя выявленные нарушения. Заключение таможенного ведомства имеет обязательную силу для других служб при проведении последующих проверок, за исключением случаев, когда нарушения касаются требований к охране здоровья и безопасности населения, а также обеспечению безопасности имущества и охране окружающей среды.

Запрос оформляется в режиме онлайн с помощью соответствующей формы, которая направляется региональному директорату. Могут быть проверены все области, входящие в компетенцию таможенных ведомств³⁶.

*Взаимодействие и сотрудничество с отраслевыми предприятиями в целях улучшения достигнутых результатов (Великобритания)*³⁷

За годы работы Управлением по охране труда (УОТ) был выработан регуляторный подход, который основывается на том, что основной функцией инспектора является помощь «источникам риска» (коммерческим организациям и другим структурам) в снижении рисков, которые от них исходят. Это подразумевает работу в партнерстве со всеми задействованными сторонами, имеющими возможности для реализации долговременных изменений на любых критически важных этапах производственного процесса, с целью изменения их поведения и принятия ими на себя большей ответственности за риски, а также использование санкций и наказаний исключительно в качестве «крайних мер».

Опыт работы УОТ в сфере строительства, традиционно отличающейся низким уровнем охраны труда и техники безопасности, разрозненностью производственной цепочки и большим количеством действующих субъектов, является хорошей иллюстрацией результатов применения такого подхода. В рамках Саммита, проведенного в начале 2001 года по инициативе заместителя премьер-министра Великобритании и собравшего свыше 600 руководителей предприятий строительной отрасли, различными группами заинтересованных сторон были разработаны Планы действий по реализации ряда изменений в сотрудничестве с УОТ.

Разработанный УОТ подход был направлен на то, чтобы представители отрасли брали на себя ответственность за риски, вытекающие из их деятельности, и в целях снижения этих рисков более плотно сотрудничали с организациями, работающими на других этапах той же производственной цепочки. Основные цели нового подхода включали в себя:

- Обеспечение отраслевыми предприятиями принятия на себя ответственности за имеющиеся проблемы в области охраны труда и техники безопасности и их готовности к принятию мер для их решения и взаимодействию в этой связи с работниками;
- Привлечение основных промежуточных звеньев, заинтересованных сторон и других регуляторных органов к формированию новой культуры, ориентированной на управление рисками;
- Усовершенствование и уточнение нормативно-правовой базы;
- Разработка коммуникационной стратегии, инструкций и четких стандартов для строительной отрасли и для малого и среднего бизнеса в частности;

³⁶ See <http://www.douane.gouv.fr>.

³⁷ Blanc F, Myers K, and Ottimofiore G. (forthcoming), "Using behavioural approaches in regulatory delivery: the experience of Britain's Health and Safety executive in a comparative perspective", Public Administration Review [Бланк Ф., Майерс К. и Оттимофиоре Дж. (ожидается публикация). Обзор государственного управления: «Использование поведенческих подходов в реализации регулятивных функций: опыт инспектора по охране труда и технике безопасности Британии в сравнительной перспективе»].

- Особое внимание к критически важным этапам производственной цепочки;
- Применение модели «сети влияния» (СВ).

Модель СВ основана на идее о том, что «непосредственные (прямые) причины возникновения рисков, связанных с охраной труда и техникой безопасности в сфере строительства, необходимо рассматривать в более широком контексте того, как организована текущая деятельность, в контексте влияния действующих корпоративных политик и более общих внешних факторов, воздействующих на организацию»³⁸.

В модели выделено тридцать девять человеческих, технических и внешних факторов, разбитых на четыре уровня влияния: (i) внешний, (ii) стратегический (политический), (iii) организационный и (iv) прямой.

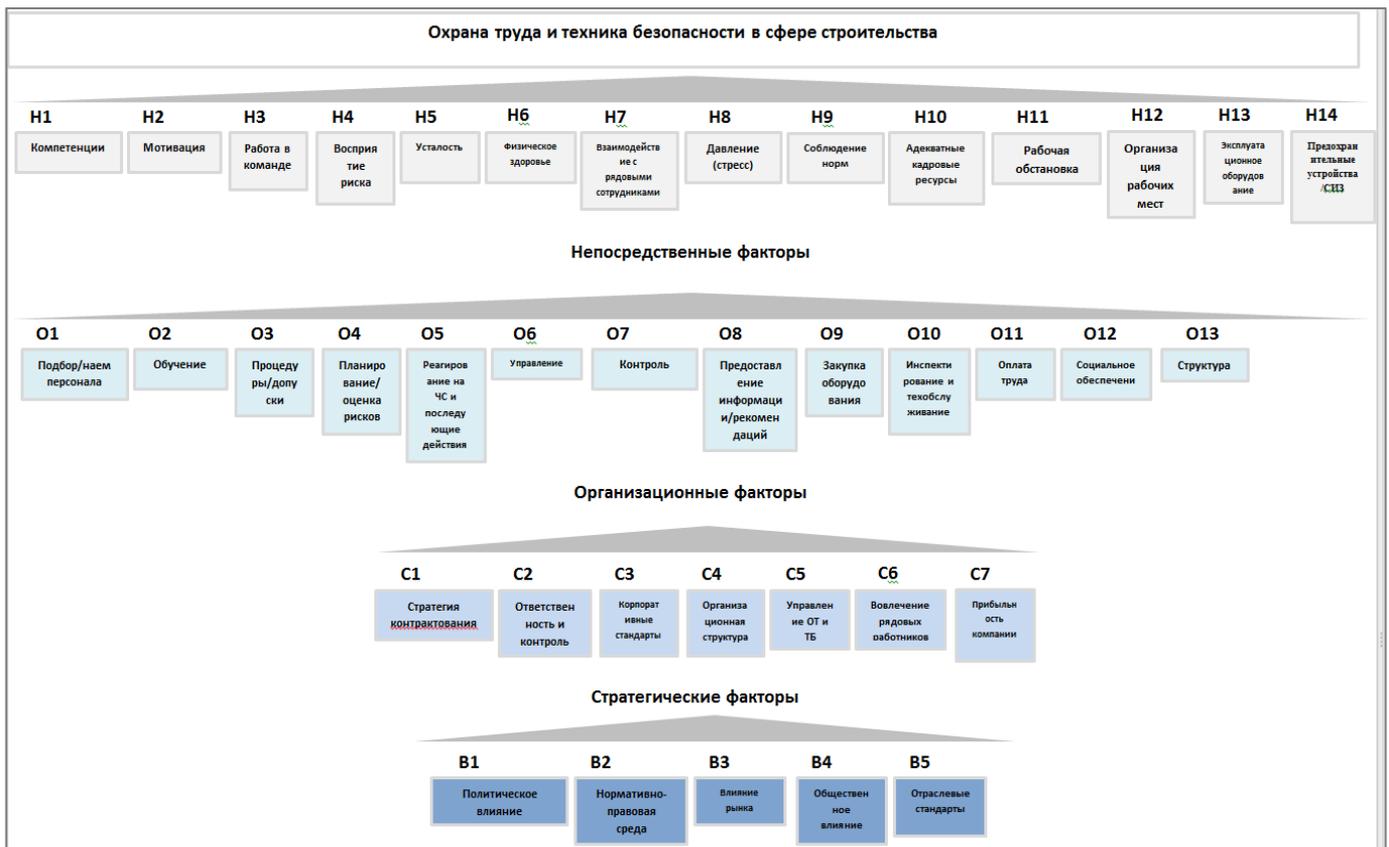


Рис. 3: Модель СВ для ОТ и ТБ в сфере строительства. Источник: HSE 2016, 64.

В результате ИОТиТБ переключил часть ресурсов с непосредственно проведения проверок на взаимодействие с субъектами начальных этапов производственной цепочки (клиентами, проектировщиками и подрядчиками) и совместную разработку отраслевых инструкций и кодексов. Это привело к сокращению общего числа проверок на строительных площадках, но не в общем количестве ресурсов.

Такой подход дал положительные результаты, в частности:

³⁸Health and Safety Executive (HSE), *The effectiveness of HSE's regulatory approach: The construction example* (2016) (Prepared by Frontline Consultants for the Health and Safety Executive in 2013), 63. [Инспектор по охране труда и технике безопасности (ИОТиТБ). «Эффективность регулятивного подхода ИОТиТБ: пример из сферы строительства (2016 г.)» (Подготовлено практическими консультантами инспектора по охране здоровья и безопасности в 2013 г.)», стр. 63.]



- Снижение числа крупных происшествий и происшествий со смертельным исходом – суммарный показатель 2012/13 годов составил всего 38% от уровня 2000/01 годов;
- Улучшения в сфере строительства, значительно превышающие по своим масштабам улучшения в других отраслях за тот же период.

3.6.4 Рекомендации

По итогам анализа следует сформировать следующий перечень рекомендации по дальнейшему продвижению анализируемого направления реформы КНД:

- развивать индивидуальное консультирование (идеальным инструментом является работа горячей телефонной линии, по которой можно получить консультацию о способе соответствия требованиям, и (или) наличие Интернет-сервиса, с помощью которого можно получить ответ на свой запрос в пределах 1-2 дней);
- создать сервисы самообследования (самооценки), пройдя которые предприниматель сможет удостовериться, что его деятельность соответствует требованиям или выявить недостатки в своей деятельности;
- внедрить в процедуры проверки элементы консультирования (например, обязать инспектора по запросу проверяемого лица давать в ходе проверки устные разъяснения о содержании проверяемых требований, об их применении и способах их соблюдения);
- обеспечить проведение контролирующими органами по специальным просьбам предпринимателей, так называемых, профилактических визитов («надзорного аудита»), в рамках которых должны даваться рекомендации по соблюдению обязательных требований. Наказания и иные неблагоприятные последствия для предпринимателей в рамках таких визитов не должны применяться³⁹;
- значительно расширить случаи замены административного штрафа предупреждением и уточнить механизм такой замены. При этом следует исходить из того, что замена наказания за выявленное нарушение объявлением предупреждения всегда должна рассматриваться как предпочтительная мера независимо от размера бизнеса⁴⁰, если:
 - нарушение не привело к причинению серьезного вреда или непосредственной угрозы причинения такого вреда;
 - и (или) общая ситуация с соблюдением обязательных требований конкретным предприятием является положительной (выявлено только одно или несколько нарушений, но в целом деятельность предприятия соответствует требованиям и является безопасной);

³⁹ Данная мера предложена участниками семинара «Усовершенствование законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность на федеральном и муниципальном уровнях в Российской Федерации», прошедшем 24.09.2018 в программном офисе Совета Европы в Российской Федерации.

⁴⁰ По крайней мере, именно такой подход содержится в [Модели управления правоприменением \(Enforcement management model – EMM\)](#) руководства Управления по охране труда в Великобритании ([Health and Safety Executive](#)).



- и (или) история проверок конкретного предприятия или наблюдения за ним со стороны контролирующего органа показывает, что деятельность такого предприятия обычно характеризовалась как безопасная, а на предприятии всегда принимался комплекс мер, в том числе осуществлялся производственный контроль, в целях повышения безопасности и устранения рисков.
- разработать простые инструкции/руководства (например, для малого и среднего бизнеса, секторов, связанных с высоким уровнем риска и т. д.), в которых бы разъяснялись ключевые обязательные для соблюдения требования и методы управления основными рисками;
- увязать разработку подобных простых инструкций/руководств с подготовкой соответствующих проверочных листов и/или упрощением соответствующих требований;
- еще одна возможная мера – тестирование разработки индивидуальных руководств. Однако для того чтобы эта мера была полезной и эффективной, ее следует реализовывать после реформы технических требований.

3.7 Управление, ориентированное на результаты

3.7.1 Статус и прогресс

Требования к установлению показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности установлены распоряжением Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р.

При этом под *результативностью* понимается степень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности, то есть минимизация вреда (ущерба) охраняемым ценностям.

Под *эффективностью* понимается также степень достижения общественно значимых результатов, но с учетом затраченных для этого ресурсов (трудовых, материальных, финансовых) контролирующего органа и ресурсов подконтрольных лиц.

Правительство РФ установило следующую систему показателей для оценки контрольно-надзорной деятельности:

Показатели группы «А»:

- ключевые показатели результативности (существующий и целевой уровни безопасности охраняемых законом ценностей), которые в зависимости от видов контроля, как правило, учитывают уровень смертности, травмирования и материального ущерба по контролируемым видам риска;

Показатели группы «Б»:

- показатель эффективности контрольно-надзорной деятельности (характеризующий динамику затрат бюджета и издержек подконтрольных лиц);

Индикативные показатели группы «В» используются для расчета показателей групп А и Б, а также в статистических целях.



Для некоторых контролирующих органов Правительство РФ утвердило ключевые показатели результативности группы «А» (распоряжение Правительства РФ от 27.04.2018 № 788-р). Например, по пожарному надзору утверждены следующие ключевые показатели:

- количество людей, погибших при пожарах, на 100 тыс. населения;
- количество людей, травмированных при пожарах, на 100 тыс. населения;
- материальный ущерб, причиненный в результате пожаров, на валовой внутренний продукт Российской Федерации.

На основе установленных Правительством РФ требований к оценке эффективности все контролирующие органы должны утвердить свои показатели результативности и эффективности для каждого вида контроля. При утверждении показателей для каждого из них должны быть определены, в том числе следующие значения:

- наименование показателя;
- источник данных для определения значения показателя;
- формула расчета значения показателя;
- текущее значение показателя;
- целевые значения показателей;
- международные сопоставления по аналогичным показателям в зарубежных странах;
- порядок интерпретации значений.

По состоянию на конец мая 2019 года показатели результативности и эффективности утвердили 14 федеральных контролирующих органов по 28 видам контроля. В большинстве случаев утверждены только наименования показателей и способы их расчета (формулы), но не определены их текущие значения, а также не установлены источники сведений о ключевых показателях результативности. Ни один контролирующий орган не указал международные сопоставления для ключевых показателей результативности.

Контролирующим органам весьма затруднительно утвердить показатели в соответствии с указанными требованиями и рассчитать необходимые значения (текущие, целевые, межстрановые) по следующим причинам:

- По многим видам контроля отсутствуют утвержденные методики расчета значений показателей по контролируемым рискам.
- Во многих случаях текущие значения показателей контролирующие органы не могут определить, так как наблюдение за ними еще не началось, и данные по ним пока отсутствуют.
- По показателям не определены объективные источники данных для определения их значений, не созданы механизмы сбора достоверных данных, необходимых для расчета показателей. Кроме того, иногда в качестве источника данных могут выступать только сами подконтрольные лица. Тогда необходимо возложить на них обязанность по представлению дополнительной отчетности, что является нежелательным.
- В некоторых случаях для расчета показателя должен быть определен вклад контрольно-надзорной деятельности в достижение общественно-значимых результатов. Однако определить такой вклад затруднительно. Например, для



экологического надзора в качестве ключевого показателя утвержден «Материальный ущерб, причиненный природной среде в результате хозяйственной и иной деятельности, на валовый внутренний продукт Российской Федерации». Но на ущерб окружающей среде влияет не только деятельность контролирующего органа, но также и множество других факторов, в том числе экономические (при спаде экономики воздействие на окружающую среду сокращается, а при оживлении экономики – увеличивается).

- В условиях отсутствия методик оценки вклада в достижение общественно-значимого результата контролирующего органа невозможно интерпретировать значения таких показателей.
- По отдельным видам контроля установление ключевых показателей результативности осложняется тем, что контролируемые виды рисков являются латентными. То есть нежелательный вред охраняемым ценностям может быть выявлен только в результате активных контрольно-надзорных мероприятий. В итоге получается абсурдная ситуация, чем меньше проверок проводится, тем меньше вред выявляется, и согласно интерпретации значений ключевого показателя, следует признать контрольно-надзорную деятельность результативной. Такая проблема существует, например, для земельного надзора. В отношении него установлен показатель результативности – «материальный вред, причиненный почвам земель сельскохозяйственного назначения». Однако, чем меньше контролирующий орган будет проводить проверки и обследования земельных участков, тем меньше будет выявляться материальный вред, а чем больше – тем и регистрируемый материальный вред будет больше. В итоге такой показатель только дезориентирует контролирующий орган.

Региональный и местный уровни

В федеральном законодательстве отсутствуют императивные нормы, которые обязывали бы субъекты РФ оценивать результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности.

Тем не менее, в России в рамках работы по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации ведется мониторинг внедрения целевой модели [«Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации»](#).

На основе мониторинга формируется рейтинг субъектов РФ. Одним из показателей такого рейтинга является наличие в субъекте РФ порядка (методики) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Стремясь к улучшению своей позиции в рейтинге абсолютное большинство субъектов РФ утвердили соответствующие порядки (методики). Их содержание основывается на требованиях к установлению показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне.

Однако на региональном уровне контролирующие органы при установлении показателей результативности и эффективности своей деятельности сталкиваются с теми же проблемами (указаны выше), что и федеральные контролирующие органы.

На муниципальном уровне работа по переходу к оценке контролирующих органов на основе новых принципов (оценка не по процессным показателям, а по показателям



конечного результата деятельности) не ведется. Какие-либо планы по началу оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне пока отсутствуют.

3.7.2 Проблемы реализации

Новые подходы к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности пока установлены только на бумаге. Изменения реальной практики оценки контролирующих органов пока не произошло. Ведение наблюдения за вновь установленными показателями результативности и эффективности и регистрация их значений по многим показателям еще не реализуется. Тем более не принимается никаких управленческих решений на основе анализа вновь установленных ключевых показателей, то есть собственно управление по результатам.

Даже обеспечение новой системы оценки методологическими документами реализовано только на общетеоретическом уровне. В частности, для многих установленных показателей не выстроен механизм сбора достоверных данных, необходимых для их расчета. Не определены надлежащие источники данных, не подготовлены изменения существующих форм статистического наблюдения. Не закреплены обязанности лиц, располагающими необходимыми для оценки данными, предоставлять такие данные контролирующим органам. Отсутствуют механизмы объективного контроля за достоверностью данных, используемых для расчета показателей. Кроме того, не решена задача по автоматизации ведения наблюдения за показателями, использованием для это ведомственных информационных систем.

Работа по оценке результативности и эффективности муниципального контроля не началась в принципе.

Для изменения данной ситуации необходимо принять во внимание следующее.

- Существующая методология слишком сложна, – требуется вести наблюдение за чрезмерным количеством индикаторов, генерирующих дополнительную работу, но не несущих смысла. Необходимо упрощение, фокусирование на самых важных индикаторах.
- Необходимы реальные усилия, чтобы рассмотреть результаты контроля (безопасность, здоровье и т.д.) – с помощью достоверных данных – но серьезные наблюдения требуют времени (чтобы обеспечить качество, отследить изменения и т.д.).

Целями измерений должны являться:

- узнать результат работы контролирующего органа;
- оценить эффективность и результативность государственной политики в соответствующей сфере в целом;
- адаптироваться правила для повышения эффективности регулирования и контроля, корректировать действия и принимаемые меры в зависимости от результата.

В любом случае, ключевым моментом внедрения оценки результативности является их ориентация на желаемые изменения в практике контрольно-надзорной деятельности. Цель состоит в том, чтобы перейти к проведению проверок на основе рисков, которые



эффективно обеспечивают защиты охраняемых законом ценностей. Если индикаторы не отражают это, они не являются полезными. При этом если желаемые изменения не происходят, значит система оценки результативности работает неэффективно.

Например, использование в качестве индикаторов таких показателей, как количество проведенных проверок, количество выявленных нарушений и наложенных наказаний является бессмысленным с точки зрения достижения конечного результата. Такие показатели являются исключительно индикативными и их желаемое количество по факту устанавливается директивно. Например, отсутствуют данные, позволяющие понять связь между количеством проверок и их результативностью. Между количеством санкций и результативностью также отсутствует прямая причинно-следственная связь. Данный параметр лишь отражает сложившиеся практики контролирующего органа, а не реальные результаты с точки зрения общественного благополучия. Выявленные нарушения также не могут использоваться для оценки результативности: «хорошо» ли, что выявлено много нарушений или «плохо», что нарушителей так много?

3.7.3 Международный опыт и передовая практика

ОЭСР – Принципы передовой практики регулирования и контроля

ОЭСР недавно приняла и опубликовала новое руководство по внедрению *принципов передовой практики регулирования и контроля*⁴¹, получившее название *Инструментарий ОЭСР по регулированию и контролю*. Данный документ был разработан, чтобы предоставить в распоряжение заинтересованных лиц инструмент для четкой и подробной оценки качества контрольно-надзорных мероприятий, независимо от того, идет ли речь о целой стране или юрисдикции, или об отдельном контролирующем органе. *Инструментарий* включает в себя руководство по оценке качества, например, риск-ориентированного планирования, содействия соблюдению норм и правил и т. п. Приводятся также рекомендации по вопросам результативности и других количественных индикаторов (например, нагрузки на предприятие, удовлетворенности акционеров).

В документе признается, что надлежащую оценку эффективности систем проверки невозможно всегда проводить с использованием чисто «механических» количественных индикаторов. Для качественной работы необходима оценка надлежащего профессионального уровня. Отличным вариантом для федеральных и региональных органов власти является привлечение обладающих надлежащей квалификацией экспертов (в том числе из ОЭСР) к регулярной оценке эффективности деятельности тех или иных институтов; в промежутках между такими оценками можно было бы полагаться на не столь объемный и более простой набор индикаторов (см. *рекомендации* ниже). Дополнительные примеры будут приведены в следующих пунктах.

Лучшие международные практики и имеющиеся данные исследований показывают, что общие тенденции в этой области можно обобщить следующим образом.

- КПЭ, используемые проверяющими органами, необходимо привести в соответствие с целями регулирования (с точки зрения сокращения рисков,

⁴¹ См. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit_9789264303959-en.



защиты общественного здоровья, безопасности, охраны окружающей среды и других аспектов общественного благополучия).

- КПЭ необходимы для отражения целей реформы (например, большей результативности и эффективности проверок, устранения пересекающихся или дублирующих друг друга задач и т. п.).
- Количество и объем проведенных проверок и примененных санкций никогда не должны рассматриваться как индикаторы эффективности, поскольку это создало бы противоречивые стимулы.

ОЭСР — документ подготовлен К. Коланиси

В документе, подготовленном по заданию ОЭСР⁴², К. Коланиси поясняет, что, когда правительство хочет оценить эффективность политики регулирования, оценке подлежат как *i*) материальные итоги действия нормативных актов, разработанных в соответствии с рассматриваемой политикой, так и *ii*) итоги любого относящегося к делу процесса, в основе которого лежат административные, демократические или технократические ценности»⁴³.

Такие индикаторы должны отражать конкретные проблемы, которые решают рассматриваемые нормативные акты, и, следовательно, цели регулирования. Существуют три основных группы индикаторов:

- индикаторы воздействия: отражают изменения в отношении рассматриваемой проблемы или цели;
- эффективность затрат, а именно издержки, возникающие при конкретном уровне воздействия;
- показатели чистой выгоды: результат вычитания затрат, связанных с воздействием, из связанной с ним выгоды.

В докладе представлен полный набор элементов для адекватной оценки эффективности регулируемыми органами.

⁴² Cogliasese C, Measuring Regulatory Performance – Evaluating the impact of regulation and regulatory policy (2012), Expert Paper No 1, OECD.

⁴³ Там же, с. 7.



Элементы институциональной структуры, применяемые для оценки эффективности регулируемыми органами

1. Необходимо установить требования, относящиеся к оценке фактической эффективности, для каждой нормы, которую необходимо проанализировать на основе ожидаемых результатов регулирования.

- Необходимо, чтобы для каждой нормы, подлежащей анализу воздействия регулирования, имелся план оценки фактической эффективности.
- Такой план должен включать в себя:
 - установленные цели (оцениваемые индикаторы);
 - выявление существующих источников данных, которые могут быть использованы для оценки;
 - разработку плана сбора новых данных, если таковые потребуются для оценки;
 - описание схем исследования, которые могут быть использованы в ходе оценки;
 - данные по срокам с указанием, когда будет готов для оценки нормативный акт.
- Такие планы должны лежать в основе последующей оценки, которая проводится либо в срок, указанный в плане, либо в другой назначенный срок.

2. Необходимо начинать оценку с установленных норм, отобранных для анализа воздействия регулирования пять или более лет назад, если не имеется доказательств, что норма еще не готова для анализа.

- Необходимо разработать планы предварительной оценки всех норм с учетом пунктов, включенных в требуемые планы оценки, описанные выше в подпункте 1, а также существующих данных и имеющихся ресурсов. Такие предварительные планы должны быть проанализированы в рамках процесса экспертной оценки.
- Используя предварительные планы и учитывая имеющиеся ресурсы, необходимо утвердить стратегию составления выборки нормативных актов для оценки (например, можно оценить все нормы, в отношении которых ранее проводилась оценка воздействия регулирования, или оценить случайную выборку таких норм и т. п.).
- Необходимо провести оценки и представить их результаты на рассмотрение экспертам.

3. Необходимо создавать или адаптировать системы данных и другие ресурсы для поддержки постоянных исследований в рамках оценки.

- Необходимо установить внутренние контрольные системы для сбора данных по государственным служащим, временным и финансовым затратам на разработку и внедрение норм.
- Необходимо, чтобы соответствующие результаты отражались в статистических отчетах по отрасли.
- Планируется создать «Национальную академию регулирования» для формирования единых стандартов и проведения ею собственной независимой оценки, организации исследовательских конференций, накопления кадрового капитала в сфере оценки регулирования.
- Необходимо обеспечить финансирование исследований университетами или исследовательскими группами вопросов оценки регулирования.

Источник: Coglianesi (2012), с. 51.



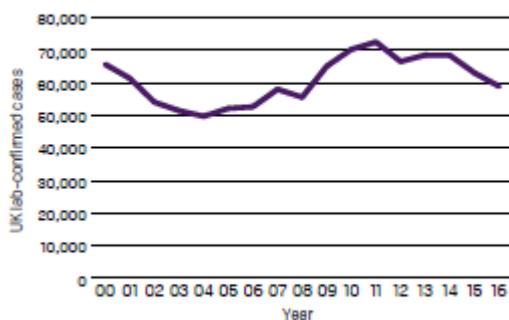
Индикаторы Управления пищевых стандартов — Великобритания

В годовом отчете Управления пищевых стандартов (FSA) за 2016/17 год⁴⁴ четко показано, что в соответствии со стратегическим планом деятельность Управления поделена на шесть основных направлений:

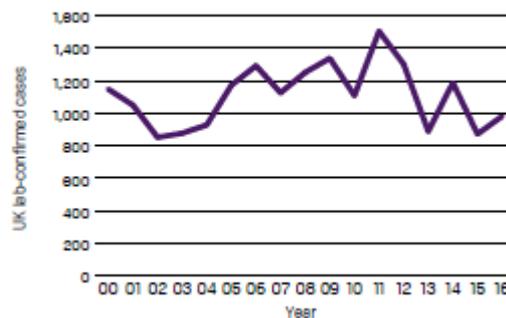
- продовольственная безопасность — цель этого направления состоит в защите потребителей от неприемлемого уровня риска;
- достоверность представленной информации о пищевых продуктах;
- сбор и использование научных данных, доказательств и информации;
- поддержка потребителей;
- реализация стратегии регулирования;
- обеспечение максимально возможной эффективности деятельности управления.

Соответственно, FSA составляет отчеты о результатах и эффективности своей деятельности за различные периоды по определенным шести направлениям (или целям). Как свидетельствуют приведенные ниже цифры, для первого направления и, соответственно, цели эффективность деятельности оценивается, исходя из наличия передающихся пищевым путем заболеваний или соблюдения норм и правил поставщиками мясных продуктов.

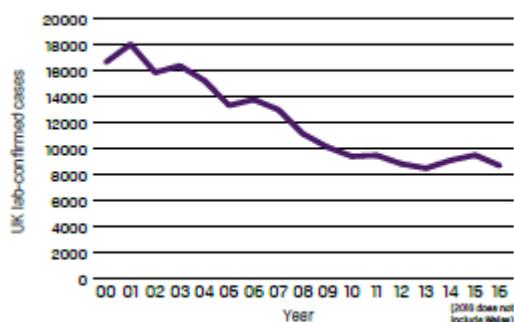
Campylobacter



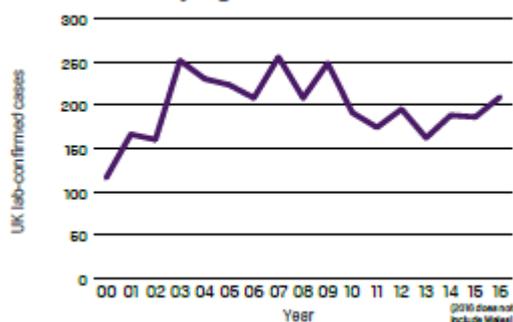
Escherichia coli 0157



Salmonella



Listeria monocytogenes



⁴⁴ Food Standards Agency (2017), Annual Report and Consolidated Accounts 2016/17: <https://www.food.gov.uk/sites/default/files/media/document/fsa-annual-report-accounts-2017-18-consolidated.pdf>.



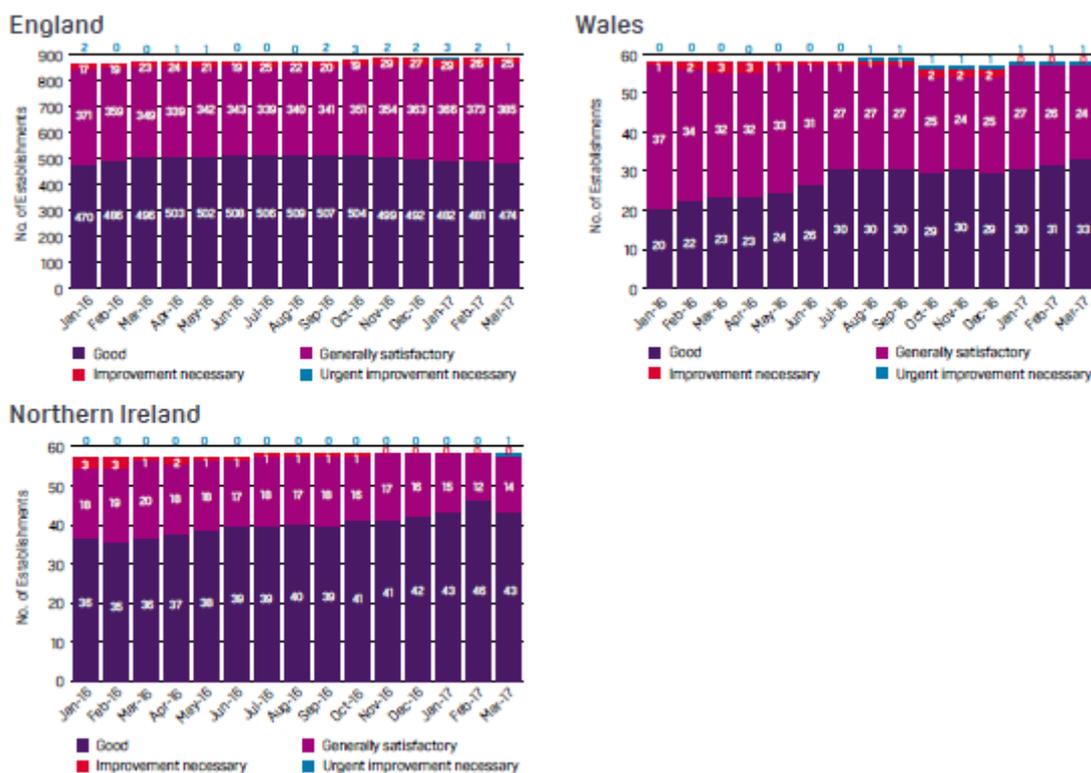


Рис. 4. Соблюдение норм и правил поставщиками мясных продуктов. Источник: FSA Annual Report (2016/17), с. 10.

3.7.4 Рекомендации

По итогам анализа принятых мер по внедрению системы оценки результативности контрольно-надзорной деятельности следует сформировать следующие рекомендации:

- показатели результативности и эффективности должны быть простыми, их не должно быть слишком много, и они не должны быть чрезмерно усложнены. Они должны четко отражать основные цели деятельности контролирующих органов;
- следует активнее использовать международный опыт, в том числе, заимствуя механизмы, разработанные международными организациями – особенно в части, разработанного ОЭСР Инструментария по правоприменению и контролю (*OECD Toolkit*)⁴⁵;
- показатели и данные, используемые для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности, должны быть ориентированы на результаты (снижение уровня риска, числа происшествий и инцидентов, состояние защиты охраняемых ценностей и т. д.)⁴⁶;
- результативность должна оцениваться с точки зрения степени соблюдения обязательных требований, а не числа выявленных нарушений⁴⁷;
- основными показателями для каждого контролирующего органа могут являться:

⁴⁵ See in particular OECD, *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* (2018), OECD Publishing

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же.



- один или несколько ключевых показателей снижения риска / показателя благосостояния населения – понимая при этом, что измерение такого показателя может быть изначально затруднено, а прогресс в целом возможен только в долгосрочной перспективе;
 - небольшой набор более конкретных показателей, направленных на оценку качества деятельности, отражающих внедрение и применение лучших практик, например, применение риск-ориентированного подхода и т. п.;
 - хотя бы один показатель, отражающий качество взаимодействия с заинтересованными сторонами, в частности, с бизнесом.
- необходимо проводить объективный контроль достоверности используемых для оценки результативности данных;
 - необходимо принимать во внимание мнение заинтересованных сторон (бизнес, гражданское общество) об эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;
 - внедрение оценки результативности в контролирующих органах должно сопровождаться следующими обеспечивающими мерами:
 - для каждой ведомственной системы оценки результативности должны быть подготовлены методологические документы (разработаны методики расчета показателей, определены источники данных, используемых для расчёта, обязанности лиц, располагающих такими данными, по их предоставлению для оценки, изменены при необходимости формы статистического наблюдения и т.д.);
 - необходимо предусмотреть формы объективного контроля достоверности данных используемых для оценки результативности и эффективности (в том числе проведение периодического внешнего аудита ведомственных систем сбора данных для оценки эффективности и результативности);
 - требуется подготовить ведомственные информационные системы для ведения автоматизированного учета и регистрации значений показателей, используемых для оценки результативности и эффективности;
 - следует проводить обучение сотрудников контролирующих органов, ответственных за ведение учета и регистрацию значений показателей результативности и эффективности.

3.8 Развитие профессионализма инспекторов

3.8.1 Статус и прогресс

В России действует подробное регулирование к поступлению на и прохождению государственной гражданской и муниципальной службы.

Чаще всего инспекторский состав федеральных контролирующих органов относится к должностям государственной гражданской службы.

В отношении такой службы действует Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «[О государственной гражданской службе Российской Федерации](#)».

В некоторых случаях инспекторский состав отдельных контролирующих органов относится к особым видам государственной службы. Например, пожарный инспектор



относится к должностям федеральной противопожарной службы, для регулирования которой принят специальный федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «[О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы](#)».

Следует отметить, что должности инспекторского состава контролирующих органов не выделены законодательством в какую-то особую категорию. Более того такие должности не всегда именуется «инспектор», или какими-то иными специальными наименованиями, подчеркивающими, что они осуществляют контрольно-надзорную деятельность. Более того во многих случаях персонал контролирующих органов может осуществлять контрольно-надзорные функции наравне с иными обязанностями государственной службы, как и контролирующие органы в целом не всегда в своей компетенции ограничиваются только контрольно-надзорной тематикой.

Во всяком случае, нормативное регулирование прохождения государственной службы по должностям, предусматривающим осуществление контрольно-надзорных функций, практически ничем не отличается от регулирования прохождения службы по иным должностям с иными функциями. Имеются только отдельные исключения.

Например, для федеральных государственных гражданских служащих категории "руководители", исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций, законом предписано проведение периодической ротации.

В период подготовки законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» прорабатывалась идея о выделении должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в специальную категорию должностей и об установлении к ним специальных требований к поступлению на и прохождению государственной службы. Однако впоследствии от этой идеи отказались, так как такие требования не сильно бы отличались от общих требований, установленных к государственной службе.

Тем не менее, в рамках проведения реформы контрольно-надзорной деятельности проектный комитет реформы утвердил ряд методологических документов, которые предусматривают применение отдельных специальных кадровых технологий в контролирующих органах. Такие мероприятия указаны в Стандарте кадрового менеджмента, разработанного в рамках приоритетного проекта «Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов»⁴⁸.

Качество выполнения таких мероприятий Стандарта находится на невысоком уровне. В соответствии с Индексом качества администрирования контрольно-надзорных функций за 2017 год среднее значение по выполнению мероприятий реформы контрольно-надзорной деятельности в части кадровых механизмов составило 41%⁴⁹. Подробные результаты указаны в таблице 7.

⁴⁸ [Стандарт обеспечения эффективного функционирования системы управления кадровым составом государственной службы в государственном органе в рамках приоритетного проекта «Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов»](#) [Электронный ресурс] (Дата обращения 21.09.2018)

⁴⁹ [Индекс качества администрирования контрольно-надзорных функций 2017](#). [Электронный ресурс], (Дата обращения 13.09.2018)



Таблица 7. Рейтинг параметров оценки индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций по направлению «Поддержка профессиональных и добросовестных инспекторов» (по степени достижения целевого значения)

Проведение мероприятий по минимизации коррупционных рисков	61%
Качество применяемых технологий обеспечения органа контроля кадровым составом	61%
Качество мероприятий по формированию профессиональной культуры сотрудников органа контроля	58%
Ценностные установки инспекторов и иных сотрудников органа контроля	53%
Уровень образования и стаж работы по специальности лиц, принятых на должности инспекторов	45%
Качество регламентации системы материального стимулирования и нематериальной мотивации	44%
Доля руководящего состава и инспекторов, успешно прошедших аттестацию, обучение, мероприятия по профессиональному развитию	37%
Доля инспекторов, в отношении которых производились поощрения в соответствии с системой премирования, ориентированной на результат	34%
Применение технологии ротации инспекторов	34%
Качество регулирования антикоррупционной политики	27%
Доля инспекторов, в отношении которых проведена оценка эффективности и результативности	23%
Внедрение системы КПЭ для сотрудников органа контроля	22%

Региональный и местный уровни

В отношении служащих региональных органов контроля применяются все требования, установленные Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В отношении служащих муниципальных контролирующих органов действует Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «[О муниципальной службе в Российской Федерации](#)». К ним устанавливаются схожие требования, что и к государственным гражданским служащим.

При этом проекты реформы контрольно-надзорной деятельности по внедрению эффективных механизмов кадровой политики в контролирующих органах не распространяются на региональный и муниципальный уровни.



3.8.2 Проблемы реализации

Проблемами реализации направления реформы КНД по развитию профессионализма являются следующие факторы:

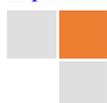
- несмотря на обилие мер, которые установлены как общим регулированием к прохождению государственной гражданской службы, так и реформой контрольно-надзорной деятельности, во многом кадровая работа в КНО является формальной. При этом как проектным офисом реформы, так и самими контролирующими органами, хотя и могут приниматься различные методики и стандарты, предусматривающие передовые кадровые технологии, но они не всегда приводят к изменению реальной практики;
- имеются недостатки системы повышения квалификации инспекторов, так как не для всех сфер контрольно-надзорной деятельности существуют качественные образовательные программы;
- сохраняются недостатки системы мотивации и оценки эффективности инспекторов (их работа по-прежнему оценивается на основании показателей объема деятельности и иных формальных показателей);
- в некоторых случаях не устанавливаются конкретные квалификационные требования для кандидатов на должности инспекторов (конкретизирующие специальность или направление профессиональной подготовки);
- в некоторых контролирующих органах, располагающихся в крупнейших городах, заработная плата инспекторов является неконкурентоспособной на рынке труда, что не способствует привлечению и удержанию квалифицированных кадров.

3.8.3 Международный опыт и передовая практика

*Великобритания – Общий подход к модели профессиональных компетенций служащих контролирующих органов*⁵⁰

Общий подход к модели профессиональных компетенций служащих *контролирующих органов* способствовал обеспечению риск-ориентированности проверок и их проведению на высоком профессиональном уровне без необходимости вводить новые правила по организации проверок. Подход был разработан Управлением Великобритании по совершенствованию деятельности местных регуляторных органов (сегодня это Управление по безопасности и стандартизации продукции) в целях поддержки местных контролирующих органов, в частности, в области повышения профессионализма и углубления знаний их служащих.

⁵⁰<https://www.gov.uk/guidance/core-competencies-for-regulators>



Цель состоит в том, чтобы требования регулирующих органов в местных органах власти и за их пределами были определены и учтены:

- через самостоятельную оценку;
- с помощью простых, гибких и удобных веб-инструментов, которые можно использовать в сочетании с уже существующими подходами;
- со свободным доступом к ресурсам, которые обеспечивают экономически эффективные решения для удовлетворения целей развития; а также
- как неотъемлемая часть непрерывного профессионального развития.

Текстовое окно 2: Общий подход к модели профессиональных компетенций служащих контролирующих органов, стр.2

Основные элементы подхода:

- инструмент самооценки с техническими разделами, посвященными отдельным сферам регулирования;
- развитие основных профессиональных компетенций служащих контролирующих органов;
- вспомогательное пособие по удовлетворению выявленных потребностей в повышении квалификации;
- процесс повышения квалификации рядовых служащих контролирующих органов и их руководителей.

«Базовые навыки», необходимые инспекторам и дополняющие технические навыки, профильные для их деятельности, включают оценку рисков, понимание подконтрольных лиц и планирование деятельности, проверку соблюдения обязательных требований, оказание содействия в соблюдении обязательных требований, принятие мер в случае несоблюдения обязательных требований и навыки оценки⁵¹. Данный подход приносит пользу всем сторонам и заинтересованным лицам (служащим контролирующих органов, местным органам власти, национальным контрольно-надзорным органам и бизнесу), которая проявляется в эффективном с точки зрения затрат повышении квалификации служащих контролирующих органов; в согласованности риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности и ее эффективности; в ограничении нагрузки, связанной с многочисленностью подходов к повышению квалификации; в повышении доверия со стороны бизнеса и подконтрольных лиц.

Нидерланды: Академия инспектирования (*Academie voor Toezicht*)⁵²

Создание Академии инспектирования в Нидерландах стало результатом более чем десятилетней деятельности по реформированию и совершенствованию контрольно-надзорной системы. С 2016 года Академия работает над повышением профессионального уровня служащих контрольно-надзорных органов на основе обобщения, развития и распространения знаний, что возможно благодаря сходству в

⁵¹См. публикацию Группы Всемирного банка (готовится к печати).

⁵² См. <https://www.derijksampus.nl/lo-contacten/academie-voor-toezicht-en-handhaving> и <https://www.rijksinspecties.nl/academie-voor-toezicht>.

Этот абзац подготовлен на основе материалов соответствующего раздела публикации Группы Всемирного банка (готовится к печати).



организации и методах инспектирования различных областей. Академия инспектирования вносит вклад в расширение возможностей обучения в государственных контролирующих органах и других контролирующих службах, а также в обучение их сотрудников.

Основными целями деятельности Академии являются расширение, распространение и углубление знаний и навыков в области контроля и надзора, с учетом потребностей гражданского общества, науки, инспекций и их служащих, а также вносимого ими вклада. Слушатели Академии учатся сочетать свою ежедневную практику и практику своих коллег с теоретическими принципами правоприменения и организации проверок.

В учебную программу входит развитие поведенческих навыков, изучение рисков и методов противодействия рискам и управления ими. Помимо теоретической подготовки, в Академии организуются активные виды обучения, практика на рабочем месте (включая проведение проверок совместно с инспекторами других контролирующих органов), а также обучение и обмен опытом в небольших группах. К изучаемым дисциплинам относятся риск-ориентированный надзор, вертикальный, горизонтальный и внутренний надзор, общественная безопасность и профессиональные принципы.

К учебным курсам в области надзорной деятельности, предлагаемым Академией, относятся:

- курс для начинающих инспекторов;
- курс, предназначенный для повышения профессионального уровня;
- семинар по оценке воздействия контрольно-надзорной деятельности;
- подготовка по коррекции поведения и освоение различных методик.

Кроме того, организуются дополнительные курсы по таким темам, как социальные сети, оценка воздействия, сценарии и тенденции, составление профиля риска и большие данные, взаимосвязь между внутренним и внешним мониторингом и влияние на поведение.

*Мексика: Управление энергобезопасности и охраны окружающей среды*⁵³

После того как в результате реформы энергетического сектора было сформировано Управление энергобезопасности и охраны окружающей среды, особое внимание было посвящено преобразованиям в сфере управления кадрами. А именно:

- в течение двух первых лет работы Управления на различные должности было назначено 455 должностных лиц, из них 90 сотрудников заняли посты инспекторов;
- главной задачей политики управления кадрами Отдела инспектирования было управление талантливыми кадрами, в рамках которого на смену вышедшим на пенсию сотрудникам Petróleos Mexicanos (PEMEX) – мексиканской государственной нефтегазовой компании – были наняты недавние выпускники соответствующих учебных заведений; им была предложена хорошая заработная

⁵³ См. World Bank Group (готовится к публикации).



плата (выше средней заработной платы инспекторов других государственных органов).

Совместно с Мексиканским институтом нефти была разработана модель основных профессиональных компетенций инспектора. Сотрудничество с другими международными контролирующими органами, действующими в той же сфере, послужило основой для наращивания потенциала кадрового состава.

3.8.4 Рекомендации

Международный опыт показывает, что для реальных изменений кадровых практик, достижения высокого уровня профессионализма инспекторов, уровня их правовой и профессиональной культуры не обойтись без радикальных преобразований (смена персонала, реорганизация, изменение статуса / численности и т.д.). Также необходима разработка и принятие модели компетентности инспекторского состава. Кроме того, необходимо:

- проведение на постоянной основе тренингов, семинаров с кадровыми работниками, их обучение, постоянный мониторинг за качеством реализации предписанных кадровых технологий, проведение различных конкурсов на лучшую кадровую службу, организация распространения лучших практик);
- повышения уровня оплаты труда инспекторскому составу (такой размер оплаты труда должен соответствовать средней оплате труда в регионе и не должен быть меньше чем размер оплаты труда в подконтрольных организациях;
- поощрение руководителей контролирующих органов за привлечение на службу и удержание на ней специалистов высокого уровня.

Также следует отметить важность следующих факторов успешной реализации данного направления реформы КНД:

- инспектор — это профессия, объединяющая технические (узкоспециализированные) навыки и «базовые» профессиональные компетенции в области управления рисками, содействия соблюдению обязательных требований и т. д., поэтому для эффективного исполнения таких обязанностей необходима систематическая работа по повышению квалификации персонала. Обучение должно быть организовано как после приема на работу, так и в ходе профессиональной деятельности без отрыва от производства;
- должна быть организована регулярная оценка квалификации работников контролирующих органов, основу которой должны составлять ключевые задачи контрольно-надзорной деятельности (повышение уровня соблюдения обязательных требований, снижение уровня риска и т. д.);
- количество и/или объем проведенных проверок и примененных мер наказания ни при каких обстоятельствах не должны служить показателями эффективности работы инспектора.

3.9 Внедрение ИТ-инструментов (информационных технологий)

3.9.1 Статус и прогресс

Федеральный закон № 294-ФЗ содержит ряд положений, касающихся использования информационных технологий при организации контрольно-надзорной деятельности.



Во-первых, закон обеспечил правовую возможность электронного взаимодействия между контролирующим органом и подконтрольным лицом:

- предусматривается возможность направления уведомления о предстоящей проверке в виде электронного документа;
- в случае проведения документарной проверки, проверяемое лицо вправе предоставить запрошенные документы в электронном виде;
- акт проверки может быть оформлен в виде электронного документа;
- подконтрольное лицо вправе представить возражения на результаты проверки в электронном виде.

Во-вторых, закон обязывает контролирующие органы осуществлять межведомственное информационное взаимодействие:

- контролирующие органы не могут запрашивать некоторые документы и сведения у подконтрольных лиц (такой перечень из 158 документов и сведений определен распоряжением Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р);
- при необходимости получить такие документы и сведения контролирующие органы должны сформировать межведомственный запрос в электронном виде по правилам, установленным постановлением Правительства РФ от 18.04.2016 № 323.

В-третьих, закон предусматривает возможность электронного взаимодействия контролирующих органов с органами прокуратуры для согласования планов проведения плановых проверок и согласования проведения внеплановых проверок.

В-четвертых, закон предусматривает ведение Единого реестра проверок, представляющего из себя информационную систему, в которую сведения вносятся сотрудниками всех контролирующих органов только в электронном виде со своих рабочих мест.

В-пятых, электронное взаимодействие предусмотрено для ведения наблюдения за статистическими данными проведения проверок и сбора докладов об осуществлении контроля (надзора) от всех контролирующих органов.

Очевидно, что для организации таких сервисов необходимы развитые ведомственные информационные системы.

В настоящее время уровень развития информационных систем российских контролирующих органов очень различный, и не все из них обеспечивают решение перечисленных выше задач. Системы некоторых контролирующих органов (ФНС России, ФТС России, Роструд, Росприроднадзор) являются достаточно развитыми и обеспечивают ведение сервиса личных кабинетов подконтрольных лиц, взаимодействие (переписку) с ними в электронном виде через личный кабинет, в том числе возможность подачи жалобы в электронном виде, ведение учета подконтрольных субъектов, учет истории всех проверок, нарушений и примененных наказаний к ним. Системы иных контролирующих органов не позволяют реализовывать такие функции.

Реформа контрольно-надзорной деятельности предусматривает крайне амбициозные цели в части развития информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности. Например, предлагается внедрять технологии промышленного



Интернета вещей в контрольно-надзорную деятельность в целях дистанционного контроля.

Для этого утверждены Методические рекомендации по внедрению и использованию промышленного интернета вещей для оптимизации контрольной (надзорной) деятельности⁵⁴.

Предполагается, что внедрение промышленного интернета вещей позволит отказаться от большого количества проверок.

Процедуры контроля будут автоматизированы, их реализация будет происходить без участия человека. На контролируемых объектах будут размещаться специальные датчики, которые в автоматическом режиме будут контролировать значимые параметры хозяйственной деятельности. Пока конкретные планы по внедрению таких технологий приняты для экологического надзора и для надзора в сфере промышленной безопасности. В частности, на оборудовании, являющемся источником значительных выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и в водные объекты, будут устанавливаться специальные датчики, контролирующие объем таких выбросов.

Проектным комитетом утвержден Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности, которым предусматривается три этапа развития. На третьем этапе развития предусматривается автоматизация всех процессов контрольно-надзорной деятельности. В этом случае ведомственная информационная система должна позволять:

- присваивать и изменять категорию риска, интерпретируя значимые для категоризации данные практически в автоматическом режиме;
- вести весь документооборот с подконтрольными лицами через их личные кабинеты;
- планировать проверки;
- назначать инспекторов для проведения проверки;
- использовать электронные проверочные листы (проверка будет проводиться с использованием планшета, и все сведения будут вноситься сразу в информационную систему);
- формировать электронный акт о проведении проверки.

Не все контролирующие органы обладают необходимыми ресурсами для развития их информационных систем до необходимого уровня. Особенно затруднительно достижение поставленных целей для региональных и муниципальных контролирующих органов.

Поэтому Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработало облачное решение информатизации контрольно-надзорной деятельности (ТОР КНД).

Положение о такой информационной системе утверждено постановлением Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе

⁵⁴ [Методические рекомендации по внедрению и использованию промышленного интернета вещей для оптимизации контрольной \(надзорной\) деятельности](#) (утв. протоколом заседания проектного комитета от 09.11.2017 № 73(13))



"Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности"».

К такой облачной системе могут подключиться контролирующие органы, которые считают нецелесообразным разработку собственных информационных систем (в основном к ней подключаются региональные контролирующие органы, но имеются случаи подключения и федеральных контролирующих органов (в настоящее время к системе подключены три контролирующих органа (МВД России, Росалкогольрегулирование, ФАС России)). Пока ТОР КНД не интегрирована с другими государственными информационными системами, вносить сведения в нее приходится вручную. Поэтому для инспекторов это приводит к увеличению объема их работы в связи с необходимостью внесения сведений в ТОР КНД. При этом иная отчетность по проверкам для них не сократилась.

Функционал ТОР КНД должен будет обеспечивать следующие процессы:

- учет сведений о подконтрольных лицах (объектах);
- присвоение им в системе категории риска и класса опасности;
- формирование проектов ежегодных планов проведения плановых проверок в автоматизированном режиме, в том числе с использованием сведений о присвоенных категориях риска (классах опасности);
- обеспечение внутриведомственного согласования проектов планов;
- передача проектов планов в Федеральную государственную информационную систему Единый реестр проверок;
- использование и ведение проверочных листов;
- внесение сведений о проверках в Единый реестр проверок через личный кабинет пользователя;
- направление запросов и получение сведений о проверяемом лице в рамках межведомственного информационного взаимодействия;
- ведение реестра инспекторов;
- ведение сведений о значениях показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и обработка значений их показателей;
- формирование, ведение и публикация для всеобщего доступа в сети Интернет перечней нормативных правовых актов, содержащих требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля;
- передача сведений о значениях показателей результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорной деятельности в ГАС «Управление».

Отдельной задачей информатизации контрольно-надзорной деятельности в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности является создание интерактивных сервисов в целях содействия соблюдению обязательных требований подконтрольными лицами. Такие сервисы в сети Интернет должны позволять узнавать исчерпывающие требования, которые предъявляются к бизнесу, а также пройти самопроверку на их соответствие. В настоящее время такие сервисы не развиты кроме отдельных примеров лучших практик.

Так, Роструд на протяжении последних лет развивает Интернет-портал «ОнлайнИнспекция.рф». На таком ресурсе для работодателей доступны различные сервисы консультирования, в том числе:



- **Дежурный инспектор:** имеется возможность ознакомиться с наиболее часто задаваемыми вопросами и дистанционно задать вопрос в Роструд (ответ должен даваться в течение трех дней);
- **Электронный инспектор:** имеется возможность пройти предварительную самопроверку соблюдения требований трудового законодательства путем заполнения проверочных листов;
- **Досудебное обжалование:** имеется возможность подать электронную жалобу на действия инспектора государственной инспекции труда.

Также Росприроднадзор в рамках федерального государственного экологического надзора предоставляет сервис самопроверки на соответствие экологическим требованиям, которым можно воспользоваться в личном кабинете природопользователя.

Региональный и местный уровни

В федеральном законодательстве отсутствуют императивные нормы, которые обязывали бы субъекты РФ и муниципальные образования использовать ИКТ при организации контрольно-надзорной деятельности (кроме запрета запрашивать от подконтрольных лиц отдельные документы и сведения, которые они должны запрашивать у ответственных органов).

Между тем, в рамках работы по улучшению инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации ведется мониторинг внедрения субъектами РФ целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации».

На основе мониторинга формируется рейтинг субъектов РФ. Одним из показателей такого рейтинга является доля видов регионального контроля, по которым осуществлена информатизация контрольно-надзорной деятельности по направлениям:

- ведение учета подконтрольных лиц с распределением по категориям риска (классам опасности);
- ведение учета результатов проверок;
- информатизация процессов оценки результативности и эффективности деятельности контролирующих органов;
- наличие сервисов межведомственного информационного взаимодействия.

Субъекты РФ достигают указанные цели посредством создания своих собственных информационных систем или через подключение к ТОР КНД.

В настоящее время к ТОР КНД подключены все субъекты РФ (около 600 контролирующих органов). По состоянию на сентябрь 2018 года в системе было зарегистрировано 7,398 пользователей. При этом пока не все субъекты РФ начали активно использовать функционал ТОР КНД. В некоторых случаях система только апробируется для нужд контролирующих органов.

На муниципальном уровне работа по информатизации контрольно-надзорной деятельности на системном уровне пока не ведется. Однако Правительство РФ допускает возможность подключения к ТОР КНД также и муниципальных контролирующих органов. Но пока такая практика отсутствует.



3.9.2 Проблемы реализации

К проблемам реализации реформы КНД в части внедрения ИТ-инструментов относятся следующие:

- неравномерное развитие ведомственных информационных систем, автоматизирующих контрольно-надзорную деятельность;
- возможности по электронному документообороту между контролирующими органами и подконтрольными лицами, установленные Федеральным законом № 294-ФЗ, до конца не реализуются большинством контролирующих органов (как правило, информатизируются только внутренние процессы), хотя это и запланировано на будущее;
- в настоящее время недостаточно развита информатизация профилактической работы контролирующих органов (не распространены сервисы интерактивного консультирования и информирования подконтрольных лиц). При этом имеются отдельные примеры лучшей практики по данному вопросу (Роструд). Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности отложил автоматизацию профилактической работы на будущие периоды (планируется, что будут создаваться сервисы, позволяющие профилировать обязательные требования для конкретного подконтрольного лица в зависимости от конкретных аспектов бизнеса, а также сервисы по самооценке и самодекларированию соответствия обязательным требованиям в электронном виде);
- крайне медленно внедряются инструменты дистанционного автоматизированного контроля (использование технологии промышленного Интернета вещей, позволяющей удаленно собирать информацию о значимых параметрах деятельности подконтрольных лиц без проведения проверок). В тех случаях, когда такие технологии внедряются (Росприроднадзор, Ростехнадзор, ФНС России), это не всегда приводит к отказу или существенному сокращению традиционных форм контроля;
- работа по информатизации контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне системно не ведется.

Следует отметить, что реформой КНД по направлению внедрения ИТ-инструментов поставлены достаточно амбициозные цели. При этом установлены достаточно сжатые сроки по многим целям и направлениям данной работы.

Более реалистичным подходом был бы выбор нескольких приоритетных целей автоматизации контрольно-надзорной деятельности, например, приоритетное создание ИТ-инструментов для скорейшего перехода к риск-ориентированному подходу. Для этого информационные системы должны обеспечивать возможности по ведению реестров проверяемых лиц, их объектов, присвоенных им категорий риска, а также реестра рисков и истории причинения вреда и нарушений обязательных требований проверяемыми лицами. Также работа по информатизации контрольно-надзорной деятельности могла бы сфокусироваться на нескольких приоритетных контролирующих органах или пилотных регионах, с тем чтобы можно было продемонстрировать и воспроизвести рабочую модель информационных технологий и реально поддерживать проверки на основе рисков в приоритетных сферах.

3.9.3 Международные опыт и передовая практика

Общие тенденции⁵⁵

Применение средств ИКТ оказалось ценным методом повышения результативности и эффективности любой системы контрольной деятельности. Введение и применение средств ИКТ упрощает риск-ориентированное планирование проверок и способно улучшить координацию правоприменительной деятельности. Новые технологии позволяют составлять план проверок, регистрировать результаты и фиксировать административные меры и наказания, готовить проверочные листы, осуществлять анализ данных и подготовку отчетности. Возможности средств ИКТ:

- уточнение данных об объектах, хозяйствующих субъектах и видах деятельности за счет обмена данными с реестрами хозяйствующих субъектов хозяйствования и лицензий (а также разрешений и полномочий);
- целенаправленный отбор и приоритизация проверяемых хозяйствующих субъектов;
- координация и обмен информацией между различными инспекциями в целях планирования совместных проверок, подготовки и проведения проверок, осуществления координации действий с органами лицензирования (с целью интеграции всей системы контрольно-надзорной деятельности, начиная от лицензирования и заканчивая осуществлением надзора);
- регистрация результатов проверок и управление последующими мерами (например, формирование выборки, принятие мер и отслеживание исполнения);
- использование технологии мобильной связи для проведения проверок и регистрации их результатов;
- составление отчетности и подготовка анализа в целях планирования и выдвижения предложений относительно изменений в области контрольно-надзорной деятельности, способных улучшить ситуацию в области соблюдения обязательных требований и снизить уровень рисков;
- оценка эффективности работы инспекторов и контроль качества деятельности;
- обмен информацией с хозяйствующими субъектами и гражданами (например, общедоступный портал, на котором была бы представлена информация об инспекциях, законодательстве, стандартах; опубликованы руководства, основанные на передовой практике; и сведения об опасных продуктах; а также с помощью которого осуществлялся бы сбор отзывов хозяйствующих субъектов о проверках и подача жалоб);
- упрощение механизмов самооценки или саморегулирования (например, публикация проверочных листов, используемых инспекторами, и выполнение хозяйствующими субъектами самооценки и заполнение таких проверочных листов);
- использование технологий дополненной реальности для получения информации о местоположении хозяйствующих субъектов; использование больших данных для усовершенствованной оценки рисков и планирования; реализация возможностей социальных сетей и интернета вещей.

⁵⁵См. публикацию Группы Всемирного банка (готовится к печати).



Исследование, проведенное Международной финансовой корпорацией – МФК – в 2010 году⁵⁶, показало, что уровень сложности информационных систем может варьироваться, что позволяет разделить все решения на три уровня - базовый, промежуточный и продвинутый:

- **Решения базового уровня** фиксируют информацию о коммерческих организациях и предпринимателях, их характеристики (например, месторасположение, размер, сфера деятельности и т.д.) и результаты прошлых проверок просто в целях планирования дальнейших инспекционных мероприятий. Такие системы обычно содержат полную историю проверок по конкретной организации или объекту и позволяют использовать проверочные листы для обеспечения системности при проведении проверок. Решения такого уровня обычно объединяют в себе данные из различных органов надзора; однако они как правило отличаются ограниченным уровнем автоматизации и интеграции с другими системами.
- **Решения промежуточного уровня** обладают функционалом для определения последующих мероприятий по результатам проверки и обеспечивают автоматизированную интеграцию материалов проверки различных контролирующих органов. В идеале они интегрированы с государственными реестрами коммерческих организаций или другими источниками информации об организациях, которые позволяют идентифицировать местоположение, сектор и прочие ключевые параметры организации. Такие решения также могут включать в себя некоторые возможности по проведению мобильных проверок и поддерживать в определенной степени автоматизированную разработку планов проверок на основании результатов прошлых инспекций.
- **Решения продвинутого уровня** предлагают множество других функций и возможностей, в том числе:
 - **Риск-ориентированное планирование проверок** позволяет составлять графики и планы проведения проверок на основании оценки рисков коммерческой организации, охватывающей основную информацию, такую как масштабы бизнеса, результаты прошлых проверок, сфера деятельности, месторасположение и данные других контролирующих органов или государственных информационных ресурсов. К примеру, системы управления контрольными мероприятиями, разработанные центральными надзорными органами в обоих политических образованиях Боснии и Герцеговины, основаны на в высшей степени комплексном подходе к риск-ориентированному планированию проверок, подразумевающим использование информации для обеспечения такого распределения надзорных ресурсов, при котором основное внимание уделялось бы организациям,

⁵⁶ «Использование систем совместного управления проведением проверок с целью снижения бремени регулирования в предпринимательской сфере», МФК (2010 г.).



несущим в себе наибольший риск в плане охраны труда и техники безопасности, например, фирмам, работающим с опасными материалами.

- **Автоматизированная или оперативная интеграция с другими источниками информации**, которые в целом можно разделить на две широкие категории: (i) информация из реестров (например, регистрационные данные коммерческой организации/компании, выданные ей лицензии и разрешения); и (ii) информация по рискам (например, уровень риска коммерческой организации/компании, определенный на основании вида ее деятельности и профиля, результаты инспекций или отчеты других надзорных органов). Например, в Нидерландах система «Inspection view» служит платформой для обмена связанной с инспекционной деятельностью информацией между различными органами в целях обеспечения риск-ориентированного планирования и принятия решений.
- **Комплексные инструменты для проведения мобильных проверок** – это средства и технологии, которые дают инспекторам возможность просматривать графики и материалы проверок, а также фиксировать результаты проверки прямо на месте ее проведения. Исследование показало, что в ряде юрисдикций используются мобильные компьютерные платформы, поддерживающие работу инспекторов на местах. Подходы варьировались от использования ноутбуков, планшетов и портативных приборов до полного онлайн-доступа через интернет-приложения. При этом внедрение технологий во многих юрисдикциях оказалось непростым делом, так как требовало серьезного обучения персонала. Возраст и уровень технических компетенций инспекторов зачастую усугубляли ситуацию.
- **Инструменты управления эффективностью деятельности с использованием бизнес-аналитики**, учитывающие принципы риск-ориентированного планирования, позволяют инспекторам отслеживать действенность и результативность их программ и эффективность работы отдельных инспекторов.
- **Общественные порталы** обеспечивают коммерческие организации и общественность доступом к информации, касающейся требований контролирующих органов и результатов проверок, дают возможность подавать жалобы и оспаривать заключения инспекторов. Портал SIMS, запущенный в провинции Новая Шотландия (Канада), предлагает такой функционал в разделе «Справочник разрешений».

Текстовое окно 3: Извлечения из IFC 2010, 5.

Усовершенствование простого ИКТ-инструмента⁵⁷

Внедрение изначально простого ИКТ-инструмента с последующим добавлением к нему новых элементов и функционала в соответствии с нуждами и возможностями контролирующих органов оказалось успешным подходом не только в развивающихся

⁵⁷ См. Группа Всемирного банка (выпуск ожидается в 2019 году).



(Кыргызстан), но и развитых странах (Нидерланды – «Inspections View»). Создание интегрированных систем и в частности интегрированных баз данных (в том числе данных о рисках по всем объектам) зачастую может казаться крайне сложной задачей, но, как показывает опыт Монголии, при правильном планировании, она оказывается выполнимой благодаря мобилизации всех инспекторов и использованию их плановых проверок для сбор данных – таким образом в стране всего за пару лет была сформирована комплексная база данных, изначально основанная на очень простом ИТ-решении (в формате Excel), к которому в последствии были добавлены более сложные средства управления проверками (портал “Glass Inspections”).

3.9.4 Рекомендации

На основании приведенного выше анализа сформирован следующий список рекомендаций:

- При продолжении направления реформы КНД по внедрению ИТ-инструментов важно в первую очередь сфокусироваться на приоритетах такой деятельности. Например, приоритетное обеспечение ИТ-инструментами применения риск-ориентированного подхода (информатизация ведения реестров объектов контроля и реестров риска). Также крайне важно направить усилия на совершенствование деятельности по регистрации проверок в Едином реестре проверок. В такой реестр сведения должны вноситься в структурированном виде и, желательно, посредством автоматизированного взаимодействия информационных систем контролирующих органов и органов прокуратуры.
- Планировать развитие ИТ-инструментов по иным направлениям, включая постановку таких амбициозных целей как создание единой информационной системы по автоматизации контрольно-надзорной деятельности, важно, но реализация таких планов должна происходить постепенно в адекватные сроки.
- При продолжении работы по развитию ведомственных информационных систем, автоматизирующих контрольно-надзорную деятельность, следует обращать внимание не только на информатизацию внутренних бизнес-процессов контролирующих органов, но и на реальный переход с бумажного на электронный документооборот с проверяемыми лицами.
- Следует активизировать работу по созданию интерактивных сервисов консультирования и информирования подконтрольных лиц, в том числе сервисов самооценки и самодекларирования, а также тиражировать лучшие практики (Роструд) по созданию таких сервисов в России.;
- Также в перспективе необходимо там, где это возможно осуществить переход там, где это возможно, к дистанционному автоматическому контролю без участия человека с помощью датчиков Интернета-вещей. При этом в обязательном порядке следует одновременно отменять или существенно сокращать формы традиционного контроля тех объектов, на которых такие датчики установлены.

4 [ОБЩАЯ ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ]

4.1 Как перейти от законотворчества к практике – недостатки подхода к решению практических проблем через введение дополнительных правил

Фундаментальная проблема реформы КНД в России состоит в том, что, начиная с самого начала реализации реформ почти 20 лет назад, все шаги по реформированию системы в первую очередь заключались в изменении законодательства или введении новых норм, в то время как такие методы сложно назвать наиболее действенными инструментами в реализации практических изменений. Для более полного понимания этот момент требует подробного разъяснения.

4.1.1 *Последовательные мероприятия по реформированию связаны преимущественно с законодательством и регламентацией*

Это особенно касается самых ранних шагов по реализации реформ (начавшихся в 2000-х годах), когда принимались все новые и новые изменения и дополнения к законодательству о проведении проверок, но на практике, несмотря на некоторые улучшения, результаты были неудовлетворительными. При этом даже самая последняя программа проведения реформ, несмотря на реальные усилия решить все проблемы в сфере контрольно-надзорной деятельности, не далеко ушла от этой модели. На самом деле, хотя она и охватывает практически все необходимые элементы реформирования системы проверок (планирование на основе рисков, обеспечение соблюдения норм, методы проведения проверок, управление эффективностью и т.д.), основным инструментом *реализации* заложенных в ней изменений остается регламентация.

Работа по внедрению риск-ориентированного планирования направлена на то, чтобы контролирующие органы принимали собственные официальные правила по методологии планирования. Обеспечивать соблюдение норм предполагается за счет разработки официальной инструкции по «методам профилактики». Аналогичные инструкции или официальные регламенты были разработаны или разрабатываются по всевозможным аспектам реформы, например, по управлению эффективностью и т.п. Сходным образом, мероприятия по изменению методологии проведения проверок ориентированы на разработку проверочных листов (что оказалось очень непростым делом, учитывая огромное количество обязательных к исполнению требований, действующих в Российской Федерации во всех сферах регулирования). Таким образом, объем регулирования в сфере КНД все более возрастает, а система регулирования усложняется.

4.1.2 *Основная проблема проверок в Российской Федерации состоит именно в чрезмерном упоре на законодательство и регламенты*

Проверки и правоприменительные практики призваны обеспечить соблюдение нормативных актов, но в отношении конечной цели зачастую возникает путаница и противоречия. Являются ли нормативные акты “самоцелью” или стоит иметь в виду заявленную цель этих правил с точки зрения обеспечения общественного

благосостояния? Международные руководства⁵⁸ и правоведы в один голос заявляют, что регламенты по ведению экономической деятельности принимаются специально в конкретных целях обеспечения общественного благосостояния, и именно это⁵⁹ следует считать конечной целью, а не контроль и внедрение правил как «самоцель».

Более того, регламентация не просто не всегда является наиболее адекватным способом достижения целей общественного регулирования, но иногда и противоречит им. Существует множество других инструментов, которые будут более уместны (меры налогового стимулирования, прямой поддержки или инвестирования, информирования и образования, привлечение к работе заинтересованных сторон и т. д.). Упор на правила как почти универсальное средство основан на: (а) приверженности привычному образу действия (советская экономика строилась по командному принципу и регламентировалась десятками тысяч внутренних стандартов) и (б) убеждении о том, что введение новых правил приведет к изменению поведения (хотя в реальной жизни мы видим множество примеров обратного).

Более того, проведенное обширное исследование⁶⁰ показало, что факторы, влияющие на поведение, являются сложносоставными и что жесткое насаждение правил далеко не всегда оказывается наиболее эффективным и действенным способом достижения целей регулирования в сфере охраны труда, техники безопасности, охраны окружающей среды и т.п. Подчас правила просто игнорируются. В иных ситуациях они вызывают активное сопротивление. А бывает и так, что внедрение новых правил приводит к непредусмотренным негативным последствиям, например, вследствие излишней жесткости⁶¹. Все эти проблемы очень хорошо известны и очевидны в России, где действует множество крайне директивных и жестких технических нормативов, многие из которых уже устарели, что на практике выливается в: (а) большие сложности с внедрением новых, более безопасных и «щадящих» технологий и методов работы, и (б) повсеместное раздражение и отказ соблюдения инструкций и регламентов по всей стране.

Такая избыточность и жесткость регламентации усугубляется превалирующим подходом к проведению проверок и контролю соблюдения норм: инспекторы как правило контролируют и требуют соблюдения всех правил без учета их реализуемости при применении современных технологий, уровня фактического риска, связанного с конкретным правилом, конкретных обстоятельств и т.д. и склонны применять санкции за все нарушения без разбора. На практике само количество регламентов и правил указывает на невозможность соблюдения их всех без исключения, то есть инспектор

⁵⁸OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (OECD Publishing 2014). [ОЭСР «Регулятивное правоприменение и проведение проверок. Передовые принципы регулятивной политики ОЭСР», издательство ОЭСР, 2014 г.]

⁵⁹Voermans W J M, 'Legislation and Regulation' [2016] in H Xanthaki and U Karpen (eds), *Handbook of Legislation* (forthcoming). [Ворманс В. Дж. М. «Законодательство и регулирование», 2016 г.; «Руководство по законотворчеству» под редакцией Х. Ксантаки и Ю. Карпена, упубликация ожидается.]

⁶⁰Hodges C, *Law and Corporate Behaviour: Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics* (Hart Publishing 2015); Hodges C, 'Corporate Behaviour: Enforcement, Support or Ethical Culture?' (2015) 19 *University of Oxford Legal Research Paper Series*, 2; Blanc F, *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, challenges and evolutions in regulatory inspections* (2018). [Ходжес К. «Закон и корпоративное поведение: интеграция теорий регулирования, правоприменения, обеспечения соблюдения и этики», издательство «Hart Publishing», 2015 г.]

⁶¹Ogus 1994 [Огюс, 1994 г.].



почти всегда найдет какие-нибудь нарушения. Это приводит к: (а) многочисленным фактам коррупции, так как заключение «неофициальных договоренностей» выгодно как для предпринимателей, так и для инспекторов, учитывая, что любая проверка неизменно выявит какие-нибудь нарушения, и за всеми этими нарушениями (теоретически) последует наказание, и (б) полному отказу от добровольного соблюдения правил, так как субъекты экономической деятельности, работники предприятий и граждане не видят смысла «стараться», если в любом случае окажешься «виноватым».

4.1.3 Проблемы избыточного регламентирования и жесткости правил и контроля не могут быть решены через введение новых правил

Все люди одинаковы, и инспекторы принадлежат той же культуре, что и остальные граждане страны. Поэтому среди инспекторов нередки случаи сочетания жесткого «формализма» (контроль соблюдения всех правил и наказание всех нарушений) с фактическим пренебрежением главной целью регламентирования (поддержания общественного благосостояния), что может приводить как к наложению санкций на организации, которые на самом деле не создают реальной угрозы или рисков, а просто не соблюдают одно или несколько несущественных или устаревших требований, так и к коррупции («закрывание глаз» на нарушения за плату).

Главная беда всех предшествовавших этапов реформы и даже (как указано выше) самых недавних шагов состоит в том, что предполагалось решать проблемы несоответствующего поведения инспекторов, излишней жесткости контроля и проверки соблюдения норм, недостаточного внимания к рискам и непропорциональности масштабам риска и т.п. за счет введения дополнительных правил – на этот раз, регламентирующих работу инспекторов. К сожалению, все недостатки регламентирования как метода достижения целей политики проявляются и в этом контексте:

- i. Правила оказывают в лучшем случае опосредованное влияние на поведение, а иногда и вовсе на него не влияют, вызывают сопротивление или приводят к неожиданным побочным эффектам;
- ii. Упор на очень подробные, директивные правила (и подчас очень длинные и сложные документы) на деле является сигналом, противоречащим заявленным целям реформы: хотя официально декларируется намерение сместить акцент с регламентации на риски, инспекторы видят, что предпочтительный метод остается крайне директивным, формальным и бюрократическим;
- iii. Стиль нормативных документов и инструкций также посылает некий сигнал читателю, так как он соответствует определенной культуре и традиции: когда инспекторы видят перед собой инструкции по «новому подходу» к проведению проверок, которые сформулированы в точности тем же запутанным, официальным юридическим языком, что и регламенты советских времен, они автоматически понимают, что (а) традиционные подходы все еще в силе и что (б) как и множество советских программных документов, эти новые инструкции просто для видимости, а не для реального применения.



4.1.4 Какой(ие) подход(ы) приведут к реальным изменениям на практике

К сожалению, в то время как определить недостатки действующего подхода относительно легко, найти успешные способы практической реализации реформы гораздо сложнее. На самом деле, нет единственно верного инструмента, который автоматически обеспечил бы успешные изменения. Для успеха реформ скорее необходимо сочетание всех нижеперечисленных элементов:

- i. Длительные сроки проведения реформ: трансформация методов государственного управления и того, как эти методы реализуются, является долгим процессом. Даже в таких «образцовых» странах, как Великобритания или Нидерланды, он длился более 10 лет. Реформы в России на всех этапах страдали краткосрочностью: крайне амбициозные цели и слишком короткие сроки, вследствие чего реформы концентрировались на «формальных» элементах – в частности, на законодательстве, нормах и документации, а не на практике. Для реальных изменений необходимо ставить реалистичные цели на несколько лет вперед и затем на протяжении 5–10 лет планомерно работать над их достижением;
- ii. Высокий уровень управления реформами: успешность реформ зависит от регулярного и частого отслеживания их хода на самом высоком законодательном уровне, как это было, например, в Литве⁶². Не достаточно присутствия высшего руководства на основных совещаниях раз в несколько месяцев; реформы требуют такого контроля как минимум дважды в месяц. Кроме того, важно использовать в целях мониторинга надлежащие критерии – не факт принятия правовых актов, а введения практических изменений⁶³ (см. пункт iii). Необходимо, чтобы те, кто руководит процессом реформирования, опирались на поддержку хорошо укомплектованных, организованных и обеспеченных всеми ресурсами структур.
- iii. Акцент на практике: мероприятия по реформированию должны включать в себя не только введение новых регламентов, инструкций и прочего, но и реализацию практических мер, в том числе:
 - Обучение: обучение по новым подходам является необходимым условием реформы; оно должно проводиться в каждом контролирующем органе с охватом всего персонала учреждения (см. пункт iv в разделе о кадровом обеспечении) и силами внешних тренеров, обладающих опытом работы в других странах и способных представить новую точку зрения.
 - Методическая документация: контролирующие органы должны разработать четкие, применимые на практике методические документы для организаций; фактическое внедрение такой документации должно отслеживаться лично руководством и с помощью соответствующих показателей.
 - «Реальные проверки»: ответственная за проведение реформы структура должна периодически выезжать в контролирующие органы для проверки

⁶² OECD, *Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side* (2015), OCDE Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing. [«ОЭСР: регуляторная политика Литвы: акцент на практической реализации», *Обзоры регуляторной реформы ОЭСР*, издательство ОЭСР, 2015 г.]

⁶³



того, как меняются методы работы инспекторов, организовывать регулярные совещания с представителями инспекций для контроля хода внедрения новых инструментов, проводить оценку применения новых методов, например, риск-ориентированного планирования (не только на основании документации, но и на базе фактических данных, действующей практики и т.д.). Полезным подспорьем в этом вопросе может стать недавно опубликованный Сборник рекомендаций ОЭСР⁶⁴.

- iv. Вопросы кадрового обеспечения: проверки проводятся не правилами, а людьми, поэтому главная проблема в реформировании системы проверок заключается в трансформации культуры и методов работы. Это сложная задача, требующая серьезного подхода к вопросам управления кадрами:
- Заработная плата: достаточно ли высоки предлагаемые зарплаты для привлечения и удержания специалистов надлежащего уровня компетентности и для снижения «привлекательности» коррупционных схем? Повышение зарплат никогда не бывает достаточной мерой для устранения коррупции или улучшения методов работы, но если оклады не достаточно высоки, реформы почти наверняка провалятся. Уровень оплаты труда должен соответствовать зарплатам специалистов схожего уровня в крупных частных компаниях.
 - Численность персонала: слишком раздутый штат как препятствует повышению зарплаты каждого отдельного работника (так как в противном случае суммарный бюджет окажется «неподъемным»), так и автоматически влечет за собой чрезмерное количество проверок и излишний контроль (потому что всех этих работников необходимо чем-то занять). Численность штата контролирующих органов должна определяться: (а) с учетом численности всех ведомств, работающих в конкретной сфере и на всех уровнях (федеральный, региональный, муниципальный), (б) путем сравнения соотношения числа инспекторов к количеству действующих коммерческих организаций с соответствующим показателем «передовых» стран.
 - Функции: значительное число инспекторов всех ведомств должно быть переведено на работы, не связанные с проведением проверок, и/или значительная доля их рабочего времени должна отводиться такой работе, например, сбору и анализу данных, планированию, подготовке методологических материалов, реагированию на онлайн-запросы, участию в программах обучения и т. д.
- v. Управление эффективностью и финансирование: хотя эти два аспекта отличаются друг от друга, они тем не менее тесно связаны между собой, так как оба касаются мер стимулирования в отношении учреждений целиком, их руководства и рядового персонала. Очень важно, чтобы:
- Бюджет не был привязан к количеству проведенных проверок, налагаемых санкций или выявленных нарушений. Не должно быть такой части финансирования надзорного ведомства, которая увеличивалась бы в случае

проведения большего числа инспекций и наложения больших штрафов, равно как и не должно быть предусмотрено соответствующих премий для инспекторов. Вместо этого, размер бюджета должен определяться на основании уровня приоритетности вопросов, находящихся в ведении учреждения, а также объема поднадзорной экономической деятельности.

- КПЭ были привязаны к достижению целей общественного благосостояния, а не к количеству проведенных проверок или выявленных нарушений (см. отдельную главу о КПЭ). Причем должны быть установлены отдельные КПЭ осуществления мероприятий по реформированию системы.
 - Распределяемый бюджет может быть увеличен или уменьшен в зависимости от успешности реализации реформ; возможно премирование руководства и рядовых сотрудников за выполнение задач реформы при условии, что такие выплаты производятся по факту реальных изменений, а не изменений «на бумаге».
- vi. Законодательство: разумеется, изменение законодательства все же является необходимой частью реформ. Это может быть выпуск новых редакций Закона о КНД, конкретных регламентов и инструкций, официальное введение критериев риска и, конечно, реформа действующих обязательных технических требований. Важно при этом помнить, что все новые нормативно-правовые акты должны согласовываться с новым подходом: не содержать слишком длинных и трудоемких обязательных процедур и сложных формулировок. Опыт всех стран бывшего СССР (один из авторов данного документа принимал участие в реформировании системы проверок, в том числе в разработке нового законодательства, в не менее чем 10 странах пост-советского пространства) показывает, что: (а) законы с крайне точными и ограничивающими положениями на практике не приводят к более масштабным изменениям в отсутствие адекватных механизмов реализации, (б) принятие законов, требующих от инспекторов соблюдения очень сложных процедур при проведении проверок, приводит к уклонению от их исполнения (учащение внеплановых проверок, проведение проверок на основе Кодекса об административных правонарушениях, не протоколируемые проверки и т.д.) и росту сопротивления реформе со стороны инспекторов (которые воспринимают ее как очередную бюрократическую формальность, мешающую их работе) вместо реального положительного эффекта;
- vii. Риск-ориентированные проверки: на самом деле термин должен звучать не как «риск-ориентированное планирование», а как «риск-ориентированные проверки», потому что именно на основании рисков должны определяться не только цели каждой отдельной проверки, но и то, что именно будет проверяться (см. пункт viii о проверочных листах), и какие решения будут приниматься. Законодательные требования по введению риск-ориентированного планирования пока реализуются очень формально, то есть их исполнение сводится к принятию критериев риска и методологий. Для успеха реформ необходимо следующее: (а) проведение масштабного обучения риск-ориентированным подходам, (б) включение в состав ключевых КПЭ показателей по практическому внедрению таких подходов, (в) проведение оценки реальной

работы, а не только документов. Важно отметить, что настойчивое сопротивление ведомств введению риск-ориентированных подходов обычно говорит об их излишней штатной укомплектованности, т.е. о том, что они способны проводить на много больше проверок, чем их коллеги из «передовых» стран, так что этот аспект должен быть увязан с вопросом комплектации и кадрового обеспечения органов контроля.

- viii. Проверочные листы и реформирование технических требований: это крайне сложная тема, намного более подробно рассматриваемая в соответствующем разделе данного документа, но с точки зрения реализации реформ очень важно, чтобы: (а) проверочные листы разрабатывались на основе реальных рисков, а не просто как перечни всех применимых технических требований, и (б) реформирование технических требований проводилось методом сравнения с передовыми практиками и их внедрения, так как последовательный пересмотр каждого из десятков тысяч действующих требований, основанных на старом подходе, просто невозможен и не эффективен.

4.2 Переход от контроля исполнения обязательных требований к регулированию, направленному на повышение общественного благополучия

Как уже отмечалось, подход, основанный исключительно на правилах и штрафных санкциях, не является эффективным способом, позволяющим менять поведение людей таким образом, чтобы оно соответствовало целям общественного благосостояния. Повышение уровня законопослушности и достижение более ощутимых результатов возможно при использовании более риск-ориентированного и стимулирующего соблюдение правил подхода к проведению проверок, а также при разработке нормативных требований на основании реальных рисков. При этом важно помнить, что общая цель реформирования состоит в том, чтобы выйти за пределы регламентирования, а впоследствии - и за пределы контроля исполнения: что важно, так это риски, управление ими и их снижение, и улучшение общественного благосостояния⁶⁵. Современные контролирующие органы должны работать совместно с экономическими субъектами, а не против них, и использовать регламенты как подспорье, а не как самоцель. Целью проведения проверок такими органами должна быть помощь подконтрольным организациям в поиске наилучших методов работы для достижения установленных законом параметров (по охране труда, технике безопасности, охране окружающей среды и т. д.), а также обеспечение как можно более широкого распространения таких новых методов работы. Для этого необходим подход, основанный на сотрудничестве и доверии, фундаментально отличающийся от принципа «полицейские и воры», который на данный момент превалирует на территории Российской Федерации (и во многих других странах).

При таком последовательном риск-ориентированном подходе контролирующие органы (а) совместно с представителями отрасли занимаются выявлением рисков, определением наилучших методов по их устранению и разработкой методических документов, (б) сотрудничают с различными заинтересованными сторонами (деловыми

⁶⁵ См. Ганнингем и др., 1998, 2003.



ассоциациями, представляющими компании различных размеров и профилей, работниками и т.д.) в целях распространения информации о передовых практиках, и (в) проводят инспекции для проверки результатов внедрения новых практик и предоставления дополнительных рекомендаций, а санкции применяют по необходимости (т.е. когда экономические субъекты явно не желают принимать мер по улучшению своей работы). Для этого надо отойти от узких регламентов (не обеспечивающих достаточной гибкости и зачастую не позволяющих устранять риски) (см. Бланк, 2018 г.), потому что такая трансформация возможна только после установления атмосферы доверия, т.е. когда в результате реформирования будет успешно трансформирована культура и методы работы контролирующих органов.



5 РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего контрольно-надзорную деятельность на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в сравнении с международным опытом, позволил сформулировать следующие рекомендации к дальнейшим действиям по проведению реформы КНД.

Для эффективного проведения реформы КНД необходимо проведение ряда институциональных преобразований, к которым относятся:

- оптимизация видов государственного контроля (в настоящее время их более 200), подразумевающее их укрупнение и устранение дублирования и параллелизма;
- оптимизация структуры контролирующих органов, также предусматривающая их слияние в смежных сферах, в том числе для исключения дублирования полномочий по проведению проверок в таких сферах;
- унификация регулирования проведения всех форм контроля (любая деятельность контролирующего органа, которая может закончиться для проверяемого лица неблагоприятными последствиями, в том числе санкциями, должна считаться проверкой, и к ней должны предусматриваться одинаковые требования, включая применение риск-ориентированного подхода и гарантий защиты прав предпринимателей);
- снижение административного давления на бизнес в результате контрольно-надзорной деятельности, в т.ч. за счет сокращения предельных сроков проведения проверок, замещения очных проверок дистанционными формами контроля (без взаимодействия с проверяемыми лицами);
- проведение комплексной замены устаревшего регулирования в отдельных областях путем принятия новых системных актов, разработанных с учетом международных стандартов, содержащих более гибкие обязательные требования к безопасному результату деятельности, а не к процессу ее осуществления.

Только при условии таких структурных и в то же время успешных преобразований возможно дальнейшее продвижение в совершенствовании контрольно-надзорной деятельности.

Без них внедрение новых технологий проведения проверок (таких как проверочные листы или риск-ориентированное планирование проведения проверок) позволит достичь лишь точечных, но не системных улучшений.

Имплементация передовых практик к проведению проверок в рамках разрозненных и пересекающихся видов контроля, по различным контролирующим органам, полномочия которых в отдельных случаях дублируют друг друга, а также в рамках различных форм контроля – будет встречать множество препятствий и противодействия.

Более того, применение даже самых передовых практик не поможет улучшить ситуацию, если посредством них проверяются все те же устаревшие или дублирующие требования, излишне предписывающего характера.

Подробные рекомендации по каждому направлению реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации приведены в специальных секциях настоящего технического документа.



6 БИБЛИОГРАФИЯ⁶⁶

Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (2019), Inspection and supervision activities and permit system in the Russian Federation: an analytical report – 2018. [[Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2018](#)], p.16., available at <http://www.goskontrol-rspp.ru>, accessed on 13 May 2019.

Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (2018), Inspection and supervision activities and permit system in the Russian Federation: an analytical report – 2017. [http://www.goskontrol-rspp.ru/upload/iblock/e6d/RSP2018_preprint_block.pdf], p.19-20., available at <http://www.goskontrol-rspp.ru>, accessed on 13 May 2019.

Presidential ombudsman for the Protection of Entrepreneurship Rights (2018), Report to the President of the Russian Federation of the Ombudsman for the protection of the rights of entrepreneurs. The book of complaints and suggestions of Russian business [[Доклад Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Книга жалоб и предложений российского бизнеса](#)]. p.28., available at <http://doklad.ombudsmanbiz.ru>, accessed on 13 May 2019.

The Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2018). The report on the inspection and supervision activities in relevant areas and on the effectiveness of such activities [[Об осуществлении государственного контроля \(надзора\), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля \(надзора\)](#)], available at <http://131fz.ranepa.ru>, accessed on 13 May 2019.

Analytical Center for the Government of the Russian Federation (2018). Administration Quality Index of the Inspection and supervision activities [[Индекс качества администрирования контрольно-надзорных функций 2017](#)]. available at <http://knd.ac.gov.ru>, accessed on 13 May 2019.

Guidelines for the introduction and use of industrial Internet of things to optimize the control and supervisory activities [[Методические рекомендации по внедрению и использованию промышленного интернета вещей для оптимизации контрольной \(надзорной\) деятельности](#)] (утв. протоколом заседания проектного комитета от 09.11.2017 № 73(13)) available at [http:// https://legalacts.ru](http://https://legalacts.ru), accessed on 13 May 2019.

The Standard of complex compliance measures for prevention of violations of mandatory requirements [[Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований](#)] (утвержден протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 № 61(11)) available at <http://knd.ac.gov.ru/explibrary/?showID=81>, accessed on 13 May 2019.

The basic model for determining the criteria and categories of risk [[Базовая модель определения критериев и категорий риска](#)] (утверждена протоколом заседания

⁶⁶ В этом разделе перечислены документы, на которые ссылается настоящий технический документ. Дополнительные данные предоставлены Всемирным банком, Международной финансовой корпорацией и специалистами-практиками.

проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3))] available at <http://ar.gov.ru>, accessed on 13 May 2019.

The standard for ensuring the effective functioning of the personnel management system of the civil service in a state body (2017) [[Стандарт обеспечения эффективного функционирования системы управления кадровым составом государственной службы в государственном органе в рамках приоритетного проекта «Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов»](http://knd.ac.gov.ru)] available at <http://knd.ac.gov.ru>, accessed on 13 May 2019.

Inspection and supervision activities in the Russian Federation [[Мониторинг контрольно-надзорной деятельности](http://gasu.gov.ru)], available at <http://gasu.gov.ru>, accessed on 13 May 2019.

