

Аналитический доклад 2018
Москва, 2019

www.goskontrol-rspp.ru

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2018

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2018

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Центр анализа деятельности органов исполнительной власти



Российский союз промышленников и предпринимателей
Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности

ПРЕДЫДУЩИЕ ИЗДАНИЯ

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

Авторский коллектив:

Плаксин С.М. (рук. авт. колл.), Абузярова И. А., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Резников А.Н., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И.



СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
РАЗДЕЛ I. ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО РЕФОРМЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	8
ОБЩИЕ ОЦЕНКИ	9
1. Совершенствование обязательных требований	17
2. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля	26
3. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности	38
4. Профилактика и консультирование	45
5. ИК-технологии в контрольно-надзорной деятельности	55
РАЗДЕЛ II. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА	69
1. Законодательство об административных правонарушениях	70
2. Анализ административной практики органов контроля	72
3. Проблемы и негативные практики привлечения к административной ответственности	85
4. Предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях	92
РАЗДЕЛ III. ЦИФРОВОЙ КОНТРОЛЬ	94
1. Понятие и инструменты цифрового контроля	95
2. Средства автоматизированной идентификации	102
3. Неавтоматизированные устройства дистанционного контроля	108
4. Персонализированные автоматические устройства контроля	110
5. Автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц	116
6. Информационные системы автоматического анализа	120
7. Преимущества и недостатки используемых инструментов цифрового контроля	124
8. Предложения по развитию цифрового контроля в Российской Федерации	128
НОВОЕ В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2018 Г.	135
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	146



А.Н. ШОХИН, президент РСПП

На протяжении двух лет шла системная работа по реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Бизнес активно участвовал в данной работе в рамках Общественно-делового совета и экспертных рабочих групп по видам контроля. Несмотря на то, что реформа контрольно-надзорной деятельности не вошла в перечень национальных целей и стратегических задач развития РФ, предусмотренных Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204, вопрос совершенствования системы контроля и надзора остается актуальным для предпринимателей.

В подготовленном докладе представлена оценка хода реформы контрольно-надзорной деятельности и предложения предпринимательского сообщества по наиболее значимым направлениям реформы, что позволяет сформировать комплексный взгляд на проходящие изменения.

В докладе анализируются основные достижения и проблемы по совершенствованию обязательных требований. Это особенно актуально в связи с намерением Правительства РФ реализовать «регуляторную гильотину», масштабное сокращение и обновление обязательных требований.

В 2019 году по поручению Правительства РФ Минюст России планирует провести комплексную работу по обобщению и анализу применения Кодекса об административной ответственности Российской Федерации на предмет выявления норм и положений, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Представленный в докладе анализ практики применения законодательства об административной ответственности различными федеральными органами исполнительной власти показывает необходимость изменения соответствующего законодательства.

Также хотел бы отметить важность раскрываемой в докладе темы, связанной с цифровизацией контрольно-надзорной деятельности. В приоритетной программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности» автоматизация контрольно-надзорной деятельности была одним из основных направлений реформы. Сегодня этому направлению придан новый импульс, так как внедрение современных информационных технологий в стране в целом и в сфере государственного управления в частности закреплено в национальном проекте «Цифровая экономика», предусмотренном Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204. Надеемся, что предложенная в докладе оценка состояния и перспектив применения цифровых технологий в области контроля (надзора) в дальнейшем найдет свое отражение в законодательстве и практической работе контрольных органов.



А.Б. УСМАНОВ,

член Бюро Правления РСПП

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

Многие решения, предложенные и проработанные в сфере государственного контроля, получают широкое распространение. Один из важнейших элементов реформы - инвентаризация и обновление обязательных требований, проверяемых при проведении проверок.

Уверен, что накопленный опыт работы с обязательными требованиями будет востребован при реализации механизма «регуляторной гильотины», предложенного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым.

Роль современных цифровых технологий в государственном управлении и в управлении компанией сложно переоценить. Новые технологии должны стать надежной защитой общества от рисков причинения вреда жизни, здоровью и имуществу. Они позволяют сокращать издержки проведения мероприятий по контролю не только для контрольных органов, но и для предпринимателей. Уверен, что опыт применения цифровых инструментов контроля, рассмотренный в представленном докладе, будет востребован в рамках других проектов развития цифровой экономики.

Необходимо отметить открытый характер принятия решений в рамках реформы, широкое вовлечение в обсуждение предпринимательских кругов. За счет участия в дискуссии не только крупного бизнеса, но и компаний сектора среднего и малого предпринимательства был обеспечен учет интересов всего делового сообщества России.

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

Успех преобразований достигается во многом благодаря такой совместной работе.



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

Представленный вашему вниманию доклад характеризует изменения в сфере контрольно-надзорной деятельности и отражает наше видение ее дальнейшего развития.

Мы вынуждены констатировать, что изменения затронули как отдельные виды, так и систему государственного контроля в целом. В частности, они привели к снижению темпов преобразований по отдельным направлениям и ведомствам.

Предпринимательское сообщество надеется, что замедление реформы не вызвано изменением курса государственной политики, и в 2019 году будут продолжены внедрение риск-ориентированного подхода, совершенствование системы обязательных требований и другие преобразования.

Большие ожидания мы, в частности, связываем с новым законом «О государственном и муниципальном контроле». Надеемся, что он позволит упорядочить все процедуры взаимодействия контролеров и предпринимателей.

Важной темой доклада является привлечение бизнеса к административной ответственности. Мы предлагаем вернуться к широкому обсуждению модернизации Кодекса об административных правонарушениях, поскольку часть его положений уже не согласуется с новыми принципами организации государственного контроля.

Так, контролирующие органы по-прежнему выписывают штрафы за «нарушение законодательства» без детализации предмета правонарушения.

Уже несколько лет органы контроля активно внедряют риск-ориентированный подход при проведении проверок, однако фактически он не работает. Так, нормы КоАП о смягчении ответственности за незначительные нарушения не согласованы между собой — в результате их применение зависит от конкретного проверяющего. В случае выявления совокупности нарушений размер наказания также отдается на откуп инспектору. Назначаемые за однотипные правонарушения штрафы оборачиваются многомиллионными взысканиями, так как отсутствует предельный размер наказания при их сложении. Суммы штрафов становятся непосильны даже для крупной компании, не говоря уже о малом и среднем бизнесе.

При этом на сегодня сформирован исчерпывающий перечень обязательных требований и проверочных листов. Например, для сферы промышленной безопасности разработано более 150 нормативных правовых актов, для санитарных правил — около 350, для пожарной безопасности — более 25 документов.

Считаем, что сложившиеся проблемы и план дальнейших действий должны стать предметом совместного обсуждения представителями бизнеса, контрольных ведомств, а также экспертов на площадке Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности.

Приглашаем Вас к диалогу!



Я.И. КУЗЬМИНОВ,

ректор НИУ ВШЭ

Очередной доклад, посвященный сугубо практическим вопросам регулирования контрольно-надзорной деятельности, неожиданно затронул проблемы, широко обсуждаемые и в научных кругах.

В нашей стране уже накоплен значительный опыт применения цифровых технологий, в том числе в сфере государственного контроля. Подготовленные для настоящего доклада обобщение и анализ практики, а также разработка принципов применения таких инструментов давно назрели. Полученные результаты представляют интерес не только для специалистов по государственному контролю, но и для коллег, вовлеченных в обсуждение и реализацию федерального проекта «Цифровое государственное управление».

Такой же глубокой и интересной темой, находящейся на стыке теории и практики, является модельное регулирование привлечения к административной ответственности. Данная область регулирования является неотъемлемой частью системы государственного контроля и надзора, но в силу различных причин находится вне фокуса реформаторских усилий Правительства РФ и рассматривается изолировано. Полагаю, что предложение координировать усилия по этим двум направлениям заслуживает поддержки.

В части реформы контрольно-надзорной деятельности, не могу не отметить существенный прогресс: часть решений, предложенных ранее, стали устойчивой административной практикой. Однако представляется, что «точка невозврата» по данной реформе еще не пройдена. Авторы доклада отмечают сокращение усилий ведомств по многим направлениям. Иными словами, только некоторые ведомства осознали, что новые принципы управления и контроля — это то, что действительно обеспечивает выигрыши и органам контроля, и обществу, и бизнесу.

ВВЕДЕНИЕ



Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей представляет ежегодный доклад об актуальных тенденциях и проблемах развития системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации и о произошедших в течение 2018 г. изменениях в данной сфере.

Кроме традиционной оценки хода реформы контрольно-надзорной деятельности в докладе центральными темами доклада являются два вопроса, представляющих, с нашей точки зрения, значительный интерес для бизнес-сообщества.

Первый из них касается «модной» и часто обсуждаемой тематике, посвященной влиянию цифровых технологий. Их значимость для развития страны в целом и государственного регулирования в частности признается на самом высоком уровне: национальный проект «Цифровая экономика» вошел в число 12 приоритетных программ, прямо поименованных в указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 года. В докладе дается оценка состояния и перспектив применения цифровых технологий в сфере ответственности нашего Комитета — в государственном контроле.

Мы выделили 5 типов применения цифровых технологий при осуществлении контрольно-надзорных функций, обобщили опыт их применения и сформулировали базовые принципы дальнейшего развития.

Дискуссии об изменении законодательства об административной ответственности, ставшего второй важнейшей темой доклада, не прекращаются среди юристов-практиков и теоретиков. Однако после попытки кардинальной смены подхода при разработке и широком обсуждении проекта новой редакции Кодекса об административных правонарушениях в 2015-2016 гг. существенных изменений в данной области регулирования не произошло. «Инерционный» же вариант развития событий означает, что изменения в КоАП вносятся, в среднем, раз в полторы недели. По-

мимо постоянных корректировок проблемой законодательства об административной ответственности является несоразмерность ответственности степени опасности нарушения (жесткие санкции могут налагаться за формальные нарушения), широкая возможность трактовки норм КоАП и отсутствие единой образной практики их применения.

В докладе проанализированы практики применения законодательства об административной ответственности различными ведомствами и сформулированы предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

В рамках оценки изменений в сфере регулирования и практики осуществления контрольно-надзорной деятельности в докладе определены основные достижения и проблемы по совершенствованию обязательных требований, внедрению риск-ориентированного подхода, повышению результативности и эффективности, развитию инструментов профилактики и консультирования, а также внедрения ИК-технологий по 16 наиболее массовым видам государственного контроля.

Несмотря на некоторое замедление хода преобразований в 2018 г., важно, что реформа не была свернута. По полученным оценкам, при ухудшении позиций по направлению профилактики и консультирования улучшилась ситуация в сфере внедрения новых систем результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

01

ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО РЕФОРМЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ

1. Совершенствование обязательных требований	9
2. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля	17
3. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности	26
4. Профилактика и консультирование	38
5. ИК-технологии в контрольно-надзорной деятельности	45
	55

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ

Бизнес-сообщество продолжает мониторинг хода реформы контрольно-надзорной деятельности.

В 2018 году ввиду нового политического цикла и обновления стратегической повестки национального развития ход реформы несколько замедлился. Необходимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности не была упомянута в качестве самостоятельной стратегической задачи в новом Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Соответственно, задача реформирования контрольно-надзорной деятельности сейчас не рассматривается среди главных приоритетов работы нового состава Правительства Российской Федерации.

Между тем, реформа контрольно-надзорной деятельности не свернута. В течение 2018 года пересматривались цели и механизмы реформы контрольно-надзорной деятельности, велась разработка нового программного документа реформы (дорожной карты). Задача по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в рамках создания условий для экономического развития включена в Основные

направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утверждены Правительством РФ 29.09.2018). Правительство намерено в 2019 году довести до конца работу по принятию нового базового закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре), однако пересмотрев его концепцию.

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности также остается актуальным и для бизнеса. Реформа еще не успела привести к значимым результатам, и серьезного снижения нагрузки на бизнес от проведения различных проверок пока не фиксируется. По данным Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», рост индекса качества администрирования контрольно-надзорной деятельности составил всего 35 пунктов (345 в 2018 году против 310 в 2017 году) по 1000-балльной шкале. По данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации индекс административной нагрузки на бизнес снизился всего на 3,3% по сравнению с прошлым годом, что значительно ниже планового показателя реформы.

В данном докладе рассмотрено продвижение в сравнении с предыдущим годом по следующим традиционным направлениям реформы контрольно-надзорной деятельности:

- совершенствование обязательных требований, подлежащих проверке;
 - развитие ИК-технологий в контрольно-надзорной деятельности;
 - применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля;
 - совершенствование профилактики и консультирования органами контроля.
 - внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- Оценка продвижения реформы по ее направлениям приведена в таблице 1.1.

ТАБЛИЦА 1.1

Приоритетные направления реформы контрольно-надзорной деятельности и оценка их выполнения на конец 2018 г.: позиция бизнеса

№	Направления реформы	Оценка за 2016 г.	Оценка за 2017 г.	Оценка за 2018 г.
1.	Совершенствование обязательных требований, подлежащих проверке <i>Раскрытие, систематизация и актуализация с ориентацией на безопасность</i>			
2.	Применение риск-ориентированного подхода <i>Внедрение систем оценки уровня риска (оценка вероятности причинения вреда и его тяжести) в отношении деятельности подконтрольных хозяйствующих субъектов; реализация мер по минимизации оцененного риска</i>			
3.	Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности <i>Отказ от «палочной» системы оценки контрольных органов и переход к оценке конечного результата за счет систематического ведения учета случаев причинения вреда (регистрации инцидентов), для предупреждения которого созданы системы контроля</i>			
4.	Профилактические мероприятия и консультирование бизнеса <i>Отказ от использования в рамках госконтроля только репрессивных мер за счет расширения профилактических мероприятий и консультирования бизнеса. Конечной целью контроля должно быть не «наказать», а предупредить наступление случаев причинения вреда охраняемым ценностям.</i>			
5.	ИК-технологии в контрольно-надзорной деятельности <i>Расширение использования ИК-технологий в контрольно-надзорной деятельности и сокращение объема взаимодействия между проверяемым и проверяющим за счет использования дистанционных и автоматизированных средств контроля.</i>			

достигнуты значимые результаты, обеспечивается дальнейшее продвижение по направлению реформы

достигнуты умеренные результаты, выполнены минимальные требования по направлению реформы

реализованы мероприятия направления реформы, но заметные достижения отсутствуют, минимально необходимые задачи реформы на 2018 год не решены

Направление реформы по совершенствованию обязательных требований остается в зеленой зоне. Это обеспечено принятием и началом внедрения в практику проверочных листов, продолжением ведения перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, а также реализацией дорожных карт по совершенствованию, оптимизации и отмене избыточных обязательных требований, разработка которых велась экспертными рабочими группами. На самом деле, пока перечисленные меры не привели к значимым результатам, и зеленая отметка в рейтинге указывает только на степень продвижения сравнительно с иными направлениями реформы. В целом, проблематика обязательных требований остается в фокусе общественного внимания. Распоряжением Правительства РФ от 17.01.2019 № 20-р в рамках работы по трансформации делового климата утверждены новые решения по отмене (пересмотру) избыточных требований. Правительство РФ обещает запустить масштабную кампанию по пересмотру обязательных требований в отдельных сферах в рамках «регуляторной гильотины».

Применение риск-ориентированного подхода по итогам 2018 года также остается в зеленой зоне. Это связано с продолжающейся работой по принятию критериев отнесения деятельности подконтрольных лиц и их объектов к категориям риска (классам опасности). В 2018 году уже значительная часть оцениваемых органов контроля проводили плановые проверки на основании оценки рисков. Также начата работа по разработке индикаторов риска. Имеются отдельные примеры их применения. Между тем, необходимо отметить замедление в 2018 году темпов перехода контрольно-надзорной деятельности к применению риск-ориентированного подхода. Более того, отдельные органы контроля пытаются пересмотреть уже принятые решения. Так, Россельхознадзор ходатайствует об исключении государственного ветеринарного надзора из утвержденного Правительством РФ перечня видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода. Это не может не вызывать опасений бизнес-сообщества.

Направление реформы по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности перешло в желтую зону. Это связано с продолжающейся работой по утверждению показателей ре-

зультативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. В 2018 году Правительство РФ своим решением направило для некоторых видов контроля установило ключевые показатели результативности контрольно-надзорной деятельности (распоряжением Правительства РФ от 27 апреля 2018 г. № 788-р), по которым следует оценивать успешность или неуспешность деятельности органа контроля.

Направление реформы по профилактике несколько замедлило темпы реализации. Органы контроля снизили интенсивность подготовки докладов по правоприменительной практике и руководств по соблюдению обязательных требований. Публичные мероприятия по обсуждению правоприменительной практики все чаще проводятся формально, и на них не обсуждаются вопросы, которые реально волнуют бизнес. Отсутствуют какие-либо подвиги в упрощении порядка обжалования результатов проверок и повышения объективности рассмотрения жалоб, а также в вопросе создания интерактивных сервисов самооценки (самоконтроля) соблюдения требований и индивидуального консультирования.

Направление реформы по применению ИК-технологий в деятельности органов контроля сохранило свои прежние оценки. Несмотря на улучшения по отдельным видам контроля, кардинальные улучшения в части автоматизации деятельности органов контроля не произошли. В 2018 году внедрено типовое облачное решение автоматизации контрольно-надзорной деятельности (ТОР КНД). Однако оно применяется, в основном, на региональном уровне.

Как и в прошлых годах, представленный в настоящем докладе рейтинг направлений реформы базируется на оценке результатов преобразований в контрольно-надзорной сфере в отношении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов государственного контроля (надзора)¹. Критерием их отбора являлась частота проводимых в отношении бизнеса проверок, согласно официальной статистической отчетности.

В отношении приоритетных видов контроля проставлены баллы, указывающие на степень продвижения по каждому направлению реформы. Критерии оценивания указаны в разделах доклада, посвященным соответствующим направлениям реформы.

1 — Далее — приоритетные виды контроля.

Проставленные отметки, в целом, означают следующее: 0 — минимально необходимые задачи реформы на 2018 год не решены, 1 — обеспечены незначительные достижения, выполнены минимальные требования, 2 — достигнуто существенное продвижение по направлению реформы по сравнению с иными органами контроля. Отметка 2 не означает достижение целевого состояния по

направлению реформы, однако указывает на степень продвижения по направлению реформы относительно иных органов власти.

Приоритетные виды контроля отнесены к трем группам: красной, желтой и зеленой (в соответствии со степенью продвижения по всем направлениям реформы).

ТАБЛИЦА 1.2
Итоговые оценки реализации направлений реформы

Место в рейтинге	Приоритетные виды контроля	Общая оценка — 2018	Оценка — 2017	Оценка — 2016
1.	 Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)			
2.	 Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)			
3.	 Налоговый контроль (ФНС России)			Не оценивался
4.	 Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)			
5.	 Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)			
6.	 Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)			
7.	 Таможенный контроль (ФТС России)			Не оценивался
8.	 Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)			
9.	 Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)			

Как и в прошлом докладе РСПП, наибольший балл в рейтинге органов контроля, осуществляющих приоритетные виды контроля, получили Роструд и Росприроднадзор, которые высоко оцениваются по всем выбранным направлениям реформы.

Также к «зеленой зоне» (высшие оценки) отнесены налоговый контроль и пожарный надзор.

Наихудшую оценку получили Росстандарт и Роспотребнадзор. При этом Росстандарт не является участником приоритетного проекта реформа контрольной и надзорной деятельности, и многие оцениваемые требования для него не являются обязательными.

Рейтинг реформы контрольно-надзорной деятельности в разрезе приоритетных видов контроля представлен в таблице 1.2.

Средний балл	Обязательные требования	Риск-ориентированный подход	Результативность и эффективность	ИК-технологии	Профилактика и консультирование
1,8	1	2	2	2	2
1,8	1	2	2	2	2
1,6	1	2	2	2	1
1,6	2	1	2	1	2
1,4	1	2	2	1	1
1,2	2	0	1	2	1
1	0	2	1	2	0
1	2	1	0	2	0
0,8	2	1	0	1	0

Место в рейтинге	Приоритетные виды контроля	Общая оценка — 2018	Оценка — 2017	Оценка — 2016
10.	 Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)			
11.	 Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)			
12.	 Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)			
13.	 Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)			
14.	 Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)			
15.	 Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)			
16.	 Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)			

В рейтинге реализации направлений реформы снижена общая оценка в отношении таможенного контроля. Это произошло из-за низких оценок по направлениям совершенствования обязательных требований, профилактики и консультирования. В частности, ведомством не проводилась работа по совершенствованию и актуализации обязательных требований в рамках экспертных рабочих групп; кроме того ФТС России не разработало проверочных листов, в открытых источниках отсутствуют сведения о подготовке в 2018 году ФТС России докладов о правоприменительной практике и докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований.

В части общих оценок состояния регулирования контрольно-надзорной деятельности

в России (вне связи с реализацией мероприятий реформы) авторы доклада по-прежнему вынуждены констатировать, что несмотря на поставленные амбициозные цели, нерешенными остаются некоторые банальные проблемы, связанные с отсутствием регламентации для отдельных видов контроля, а также грубым дублированием полномочий органов контроля.

Например, общеизвестна проблема дублирования федерального и регионального государственного ветеринарного надзора. Однако никаких шагов к решению данной проблемы не принимается.

Анализ утвержденного плана проведения плановых проверок за 2017 году Государственного управления ветеринарии Краснодарского

Средний балл	Обязательные требования	Риск-ориентированный подход	Результативность и эффективность	ИК-технологии	Профилактика и консультирование
0,8	1	1	1	0	1
0,8	2	0	1	0	1
0,6	1	1	0	1	0
0,6	1	2	0	0	0
0,4	1	1	0	0	0
0,2	1	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

края (региональный контроль) и плана проведения проверок на тот же период Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Краснодарскому краю и Республике Адыгея (федеральный контроль) показывает, что по направлению проверок ветеринарного законодательства совпадение планов по проверяемым лицам составляет 13,5%. Из 111 запланированных к проверке организаций региональным контролирующим органом 15 из них в тот же год были запланированы к проверке федеральным контролирующим органом.

В России по-прежнему не сформирован закрытый перечень видов государственного контроля (надзора). Новые контрольные функции устанавливаются ситуативно и неравномерно, из-за чего предметы видов кон-

троля могут пересекаться. Количество видов государственного контроля продолжает расти. С каждым годом федеральное законодательство прирастает какими-то новыми видами контроля. При этом отсутствуют примеры исключения видов государственного контроля из правового поля.

Количество видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля имеет различные оценки. По оценкам НИУ ВШЭ, по состоянию на конец 2014 года нормативными правовыми актами было предусмотрено осуществление 203 видов контроля, в 2016 г. — 212 видов, на конец 2017 г. — 216 видов контроля, а на конец 2018 г. — уже 221 вида контроля, не считая еще более 50 различных видов лицензионного контроля (рис.1.1).

РИСУНОК 1.1

Рост числа видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в России (2014-2018 гг.), оценки НИУ ВШЭ



* не считая лицензионных видов контроля

В 2018 году появились такие новые виды государственного контроля (надзора), как

- федеральный государственный контроль (надзор) в области любительского рыболовства;
- государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств;
- государственный надзор в области обращения с животными;
- федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей.

Авторы доклада выступают за скорейшее закрепление исчерпывающего перечня видов государственного контроля (надзора) федеральным законом и надеются, что это произойдет при принятии нового базового

закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре) в 2019 году.

В настоящее время понятие государственного контроля (надзора) в той или иной сфере регулирования может предусматриваться в нормативных правовых актах в трех значениях: как комплексная государственная функция, осуществляемая в том числе несколькими органами контроля, как полномочие на проведение проверок конкретного органа, а также как предметная область вопросов, подлежащих контролю со стороны государства в той или иной сфере. Из-за этого при закреплении в законодательстве видов государственного контроля (надзора) возникает путаница, пересечения и, как следствие, дублирование функций и полномочий органов контроля.

Для предотвращения подобной ситуации помимо исчерпывающего перечня видов контроля, закрепленного на законодательном уровне, необходимо, чтобы для каждого вида контроля было принято положение о виде контроля и административный регламент.

1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Совершенствование системы обязательных требований остается одним из ключевых направлений реформы контрольно-надзорной деятельности. Более того, именно данное направление реформы получило за последнее время наибольший политический импульс. Проблема обязательных требований широко обсуждалась на Гайдаровском форуме – 2019 и получила широкое освещение в СМИ. Председатель Правительства РФ предложил кардинальные меры по пересмотру корпуса обязательных требований – «регуляторную гильотину». «Все ранее действовавшие положения актов, которые содержат обязательные требования и которые не будут специальным образом одобрены или изменены, автоматически утрачивают силу. Это позволит избавиться от неэффективных и избыточных требований», – заявил Председатель Правительства РФ².

Авторы доклада приветствуют такой подход к совершенствованию обязательных требований. Однако для успешной реализации данного механизма необходима его высшая политическая поддержка, а также вынесение полномочий по принятию итоговых решений об отмене избыточных требований, в отношении которых не представлено доказательств необходимости их сохранения, за рамки профильных ведомств. Только при таком подходе удастся решить проблемы избыточных требований, к которым относятся

→ не все требования отвечают современным реалиям;

→ наличие «спящих» требований, фактически устаревших, но формально не отмененных, которые ситуативно применяются на практике;

→ наличие избыточных требований, в том числе требований формального характера, а также требований к процессу деятельности, а не к ее безопасному результату;

→ наличие дублирующих требований, а также требований, которые проверяют одновременно несколько органов контроля.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2018 ГОДА

В начале 2018 года совершенствование обязательных требований развивалось в рамках работы предыдущего состава Правительства РФ в рамках приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Задачами реформы по данному направлению являлись:

→ инвентаризация обязательных требований, составление и опубликование ис-

черпывающих 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

² <https://www.interfax.ru/business/646221>

(далее — пересмотр обязательных требований);

должны соблюдать в зависимости от вида и особенностей их бизнеса;

- создание возможности предпринимателям в их личных кабинетах в сети Интернет автоматически формировать выборку обязательных требований, которые они
- внедрение правила принятия новых обязательных требований только после отмены двух устаревших (1 in 2 out).



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2018 ГОДУ

ДОКУМЕНТЫ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Формально продолжают действовать все ранее принятые документы проектного комитета реформы, посвященные вопросам совершенствования обязательных требований (различные методические рекомендации, стандарты и модели).

Из документов, принятых в 2018 году, следует отметить Стандарт качества нормативно-правового регулирования обязательных требований (утв. протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3). Стандарт, разработанный Минюстом России, среди прочего определяет принципы нормативно-правового регулирования и критерии качества обязательных требований. К последним, в частности, Стандарт относит:

- ясность формулировки обязательного требования;
- обоснованность обязательного требования;
- эффективность обязательного требования (обязательное требование не является избыточным, устаревшим или дублирующим);
- законность обязательного требования;
- соответствие обязательного требования результатам анализа лучших аналогичных международных практик в соответствующей сфере.

В соответствии со Стандартом уполномоченные органы должны утверждать планы оптимизации обязательных требований по отдельным видам контроля (надзора).

Также продолжилось принятие «дорожных карт» по оптимизации обязательных требований в различных отраслях. В 2018 году было утверждено 8 дорожных карт по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований в сферах торговли (2), транспорта (2), налогов и сборов, антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, государственном регулировании цен (тарифов), в сфере соблюдения работодателями трудового законодательства, охраны труда, в области безопасности дорожного движения.

РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА И ПЕРЕСМОТР ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Идею применения «регуляторной гильотины» в России продвигает Минэкономразвития России. Ведомство заявляло о необходимости внесения соответствующего положения в текст рассматриваемого Государственной Думой Российской Федерации законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³.

Данное мероприятие также было внесено в Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утверждены Правительством РФ 29.09.2018), в соответствии с которыми в целях комплексного обновления обязательных требований планируется реализовать «регуляторную гильотину», предусматривающую обновление всех обязательных требований, принятых ранее середины 2010 года.

Предполагается, что «регуляторная гильотина» будет реализована в сферах транспорта, экологии, промышленной безопасности, ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора.

Пока не ясно, каким образом данный механизм будет реализован, и как он будет сочетаться с уже запущенными мероприятиями по пересмотру обязательных требований.

В целом, идеология подхода «регуляторной гильотины» предполагает, что каждая норма распределяется в одну из трех категорий: сохранить, упростить или отменить. Во всяком случае, именно такой подход предусмотрен компанией Джейкобс, Кордова и Партнеры, считающейся разработчиком такого метода⁴.

Авторы доклада считают, что идти по пути фронтального пересмотра каждого требования в отдельности не реалистично. **Требований слишком много, чтобы по каждому из них выносить заключение. Реальное обновление требований может произойти, если на основе комплексного подхода в наиболее зарегулированных сферах заново создавать новое позитивное регулирование с учетом лучших международных практик с одновременной отменой всего массива предыдущего нормирования в таких сферах в момент вступления в силу новых правил и стандартов. Автоматическая же отмена всех не пересмотренных требований к определенному сроку, скорее всего, окажется невозможной, так как мало кто решится оставить целые сферы общественных отношений без нормирования.**

Кроме того, РСПП рассчитывает, что за новым трендом не потеряются предыдущие

достижения по пересмотру обязательных требований. Работа по пересмотру и оценке эффективности обязательных требований ранее осуществлялась экспертными рабочими группами по видам контрольно-надзорной деятельности и (или) по сферам предпринимательской деятельности. Проектным комитетом (протокол от 27 января 2017 г. № 5) было создано 19 экспертных рабочих групп. Сопредседателями групп являлись представители бизнеса и органов государственной власти.

И хотя результаты данной работы, скорее, являются скромными, тем не менее в ее рамках нее были выработаны хотя и точечные, но действенные меры, позволяющие предпринимателям существенно сокращать свои издержки на непроизводительные расходы по конкретным вопросам.

В рамках работы групп Общественно-делового совета было подготовлено более 400 предложений об отмене устаревших или избыточных требований⁵. Из них в 22 дорожные карты по оптимизации обязательных требований в различных отраслях было включено 87 мероприятий. Несмотря на то, что сроки исполнения данных мероприятий, кроме 2 из них, уже закончились, практически было реализовано только 23 мероприятия или 26% из них. Ниже в таблице 1.3 приведены сведения о результатах исполнения таких дорожных карт по отдельным сферам на основе данных открытых источников.

ТАБЛИЦА 1.3
Исполнение дорожных карт по оптимизации обязательных требований

Сфера	Количество дорожных карт	Количество мероприятий	Выполнено мероприятий (%)
Общественное питание	1	1	100%
Здравоохранение	1	5	80%
Промышленная и пожарная безопасность	3	12	58%
Антимонопольное регулирование	2	5	40%
Трудовые отношения	2	18	33%
Сельское хозяйство	1	4	25%
Торговля	3	18	11%

⁴ Пересмотр устаревших регуляций посредством Регуляторной Гильотины [Электронный ресурс]. URL: <http://regulatoryreform.com/гильотины>

⁵ <http://pcpp.pf/news/view/12309>

Сфера	Количество дорожных карт	Количество мероприятий	Выполнено мероприятий (%)
Транспорт	5	10	0%
Налоги и сборы	2	3	0%
Недвижимость	1	6	0%
Санитарно-эпидемиологическое благополучие	1	5	0%
	Всего 22	Всего 87	В среднем: 26 %

* План по трансформации делового климата утвержден распоряжением Правительства РФ от 17.01.2019 № 20-р.

Лучшие результаты по исполнению дорожных карт показали Минздрав России и Ростехнадзор. Данные органы власти на основе предложений предпринимательского сообщества приняли нормативные правовые акты, направленные на отмену избыточных требований.

При этом в сфере транспорта, недвижимости и санитарно-эпидемиологического благополучия отсутствуют какие-либо сведения об исполнении принятых решений по оптимизации требований.

Неисполненные мероприятия дорожных карт еще могут быть реализованы. Распоряжением Правительства РФ от 17.01.2019 № 20-р утвержден план мероприятий по трансформации делового климата, в соответствии с которым в отношении 56 мероприятий дорожных карт уполномоченным органам предписано провести анализ результатов их реализации. РСПП рассчитывает, что при таком пересмотре не будут отменены уже принятые в рамках работы предыдущего состава Правительства РФ конкретные решения по отмене устаревших обязательных требований.

Кроме того, направление XII «Контрольно-надзорная деятельность» плана по трансформации делового климата предусматривает 13 новых мероприятий по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований.

В целом, столь незначительные успехи в реализации дорожных карт, предусматривающие локальные исправления регулирования, вселяют опасения относительно успешности глобального пересмотра требований в рамках «регуляторной гильотины».

Опасения предпринимательского сообщества связаны также с тем фактом, что на практике так до сих пор и не имплементирован уже вписанный с 2017 года в законодательство запрет о недопустимости осуществлять проверку требований советских актов. Органы контроля в отдельных сферах продолжают их применять, и суды признают такую практику правомерной, ссылаясь на отраслевое законодательство. Такой подход объясняется тем, что невозможно отказаться от использования советских требований без принятия нового регулирования. К сожалению, данное ограничение будет справедливо и при попытках реализации «регуляторной гильотины».

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

С 2016 года продолжается работа по установлению и актуализации исчерпывающих перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, по всем видам контроля (надзора) и размещению их на сайтах.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ органы контроля должны заниматься такой работой в рамках организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований.

Более того, в конце 2018 года Правительство РФ уточнило также, что такие перечни должны составляться не только в разрезе видов контроля, но и по видам деятельности, для которых предусмотрен уведомительный порядок начала их осуществле-

ния (постановление Правительства РФ от 26.12.2018 № 1680).

На конец 2018 года 37 органов контроля составили 184 перечня нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования (из них 9 перечней, содержащих обязательные требования по видам деятельности, для которых предусмотрен уведомительный порядок их осуществления).

Таким образом, инвентаризацию обязательных требований можно было бы признать успешным мероприятием реформы, **если бы анализ данных о реальных проверках не показывал, что утвержденные перечни не являются исчерпывающими. На практике на местах органы контроля осуществляют проверку требований, содержащихся в актах, не включенных в соответствующие перечни.** Особенно формально работа по составлению перечней ведется на региональном уровне.

К сожалению, законодательство не содержит прямого запрета осуществлять проверку требований правовых актов, не включенных в такие перечни.

Однако, несмотря на указанные недостатки инвентаризации обязательных требований, данную работу нельзя признать полностью неуспешной. Принятие подобных перечней является первым этапом на пути систематизации обязательных требований. Их наличие позволяет получить представление о предмете конкретного вида контроля и дает необходимые средства к его совершенствованию. Например, разработанные перечни демонстрируют, насколько виды контроля пересекаются друг с другом, в каких сферах имеется проблема дублирования полномочий.

Так, анализ перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (приказ Росприроднадзора от 18.10.2016 № 670) и федерального государственного надзора в области промышленной безопасности (приказ Ростехнадзора от 17.10.2016 № 421) показал, что органы контроля проверяют одни и те же требования следующих актов:

- *Правила подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития*

горных работ по видам полезных ископаемых (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 814);

- *Правила подготовки и оформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2015 № 770);*
- *Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (утв. приказом Минприроды России от 25.02.2010 № 50);*
- *Инструкция по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (РД 07-192-98) (утв. постановлением МПП России от 07.02.1998 № 56, Госгортехнадзора России от 31.12.1997 № 58);*
- *Правила разработки месторождений углеводородного сырья (утв. приказом Минприроды России от 14.06.2016 № 356).*

Анализ перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного транспортного надзора в отношении автотранспортной и дорожной деятельности (Ространснадзор), а также перечня в отношении федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения (ГИБДД) показывает, что из 77 правовых актов, требования которых проверяет ГИБДД, 22 из них (или 29%) также проверяет Ространснадзор.

ПРОВЕРОЧНЫЕ ЛИСТЫ

С 2017 года законодательство предусматривает возможность использования при проведении плановых проверок проверочных листов. По состоянию на конец 2018 года для федеральных контролирующих органов утверждено 268 проверочных листов, по которым они должны проводить плановые проверки, в рамках 28 видов контроля.

Проверочные листы принимаются также и на региональном уровне. Формы проверочных листов для различных видов регионального государственного контроля (надзора) на конец 2018 года были утверждены в 58 субъектах Российской Федерации.

К настоящему моменту сложилось 4 подхода к утверждению проверочных листов для органов контроля:

- один вид контроля — один проверочный лист;
- отдельные проверочные листы, содержащие все требования для конкретного вида деятельности;
- наличие одного листа общего характера и отдельных листов по видам деятельности;
- множество отдельных листов для отдельных видов работ.

Аналитический центр при Правительстве РФ проводил в 2018 году исследование практики применения проверочных листов⁶ и выявил распространенность случаев проведения проверок соблюдения обязательных требований, не предусмотренных проверочным листом. Отдельной проблемой также является несоответствие информации о выявленных нарушениях в проверочном листе и информации о нарушениях в акте проверки, в том числе

- указание в акте проверки на отсутствие выявленных нарушений при наличии отметок в проверочном листе о несоответствии обязательным требованиям;
- указание в акте проверки нарушений обязательных требований, сведения о которых отсутствуют в проверочном листе.

Порядок фиксации результатов проверки, проведенной с использованием проверочных листов, следует урегулировать законодательно. Если проверка проводилась с использованием проверочного листа, то должны применяться специальные правила оформления акта проверки. В связи с большими объемами проверочных листов и неготовностью органов контроля к их заполнению исключительно в электронном виде, строгое заполнение всех полей проверочного листа и приложение заполненной формы такого листа к акту проверки существенно увеличивает трудоемкость оформления результатов проверки для инспекторского состава. Из-за этого возникает противоречивая практика применения проверочных листов.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Для оценки состояния правоприменительной практики в сфере раскрытия, систематизации и актуализации обязательных требований, подлежащих проверке, проведена оценка результатов такой работы в отношении приоритетных видов контроля. При оценке учитывались следующие критерии:

- качество перечня правовых актов, содержащих обязательные требования (утверждение перечня нормативным правовым актом — 1 балл; указание на структурные единицы акта, соблюдение которых оценивается — 0,25 балла; корректность описания круга лиц, в отношении которых устанавливаются требования — 0,25 балла; доступ к перечню и к полным текстам актов из перечня на официальном сайте органа контроля — 0,5 балла);
- наличие перечней, содержащих обязательные требования по видам деятельности, для которых предусмотрен уведомительный порядок их осуществления (или если такой перечень не требуется) — 1 балл;
- отсутствие в перечнях актов СССР, РСФСР — 1 балл за каждый перечень;
- разработка проверочных листов и удобство их использования (экспертная оценка до 2-х баллов);
- качество работы по пересмотру обязательных требований в рамках экспертных рабочих групп (экспертная оценка до 2-х баллов).

Результаты оценки позволили составить рейтинг приоритетных видов контроля в части продвижения по направлению ре-

формы о раскрытии, систематизации и актуализации обязательных требований (Таблица 1.4). Полученные результаты сопоставлены с аналогичным рейтингом по 2016 и 2017 годов. При этом следует иметь в виду,

что по сравнению с предыдущим рейтингом методология оценки продвижения по направлению реформы была уточнена в связи с развитием инструментария реформы контрольной и надзорной деятельности.

ТАБЛИЦА 1.4

Оценка продвижения по совершенствованию обязательных требований

Приоритетные виды контроля	Перечень правовых актов по виду контроля	Перечень правовых актов по виду деятельности (уведомительный порядок)	Отсутствие в перечнях советских актов	Проверочные листы	Пересмотр обязательных требований	Итоговая оценка	Оценка -2017	Оценка -2016
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	1,5	0	1	2	1,5			
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	2	не требуется	1	2	0			
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	2	не требуется	1	2	0			
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	2	не требуется	1	2	0,5			
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	2	не требуется	1	2	0,5			
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	1	не требуется	0	1	1			
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	1,5	не требуется	1	2	0			
Налоговый контроль (ФНС России)	2	не требуется	1	0	0			—
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	1	1	1	2	0			
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	0,75	1	1	*	0			

Приоритетные виды контроля	Перечень правовых актов по виду контроля	Перечень правовых актов по виду деятельности (уведомительный порядок)	Отсутствие в перечнях советских актов	Проверочные листы	Пересмотр обязательных требований	Итоговая оценка	Оценка -2017	Оценка -2016
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	0,5	не требуется	1	0	1			
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	2	0	0	2	0			
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	1,25	0,5	0	0	2			
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	0,75	1	0	2	0			
Таможенный контроль (ФТС России)	0,5	не требуется	1	0	0			—
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	1	0	0	0	0			

* плановые проверки не проводятся

В представленном рейтинге многие ведомства получили более низкие оценки по сравнению с прошлым годом. В основном, это связано с введением нового критерия оценки работы по пересмотру обязательных требований в рамках работы общественно-делового совета. Низкие оценки по этому показателю у Росприроднадзора, ФНС России, Ространснадзора, Роспотребнадзора, ФТС России и других ведомств.

Снижение оценки по Роструду вызвано тем, что ведомство по неизвестным причинам отменило свой приказ об утверждении перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю (надзору). Более того, ведомство по-прежнему проверяет соблюдение требований советских актов. Также невысокую оценку получила работа ведомства по утверждению проверочных листов. По мнению авторов доклада, разработанные проверочные листы

(133 чек-листа) создают неопределенность в вопросе о том, какой состав проверочных листов должен применяться в конкретной проверке (все или только часть из них, если часть, то каким образом следует определять их состав). Данная особенность создает почву для субъективного усмотрения и возможностей злоупотребления.

Серьезное снижение общей оценки произошло в отношении таможенного контроля. Это вызвано отсутствием проверочных листов по данному виду контроля. Также по направлению внешнеторговой деятельности не проводилась работа по совершенствованию и актуализации обязательных требований в рамках экспертных рабочих групп. Отсутствуют сведения об официальном утверждении приказом ФТС России перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю.



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2019 ГОД

1. Необходимо завершить работу по исполнению утвержденных дорожных карт по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований в различных сферах (22 дорожные карты). В них содержатся конкретные предложения, выработанные бизнесом и согласованные профильными органами, позволяющие существенно сократить издержки по некоторым направлениям.
2. Необходимо добиться на практике имплементации запрета на проведение проверки требований советских актов. Следует четко обозначить позицию регулятора (в т.ч. перед своими территориальными органами) о недопустимости нарушения данного требования при организации и проведении проверок. Предлагается ориентировать органы прокуратуры на проверку законности применения контролерами актов советского периода.
3. При выработке механизма глобального пересмотра обязательных требований в различных отраслях («регуляторная гильотина») предлагается исходить из следующего. Последовательная инвентаризация всех существующих обязательных требований, скорее всего, невозможна. Требования очень много и их последовательный пересмотр «норма за нормой» растянет эту работу на многие годы. Более реалистично сразу приступить к написанию новых стандартов в отраслях, отличающихся устаревшим, избыточным или чрезмерно «предписывающим» регулированием. Новая нормативная база должна быть более краткой и менее директивной (устанавливать требования не к процессу деятельности, а к ее безопасному результату), а также основана на анализе содержания национального регулирования в соответствии с лучшими международными регуляторными практиками.
4. Следует развивать механизмы гибкого нормирования, то есть давать возможность предпринимателям отступать от требований отдельных актов, если они по специально установленной процедуре смогли обосновать безопасность своей деятельности посредством собственных внедренных технологий и решений. Сейчас такая возможность есть в сфере промышленной безопасности и пожарной безопасности. Предлагается предусмотреть ее и в других областях (например, по вопросам соблюдения санитарно-эпидемиологических и ветеринарных правил). При этом решения, обосновывающие безопасность деятельности не по типовым правилам, должны быть доступны для общего доступа для обеспечения возможности их тиражирования иными компаниями. Данная мера может реализовываться в рамках проекта регуляторной гильотины, так как она тоже направлена на снижение количества обязательных требований.
5. Необходимо добиться от органов контроля неукоснительного применения утвержденных перечней обязательных требований при организации и проведении ими проверок, а также проверочных листов. Совершенно необходимо не допускать проведения проверки тех требований, которые не включены в соответствующие перечни, а также проверочные листы (в части плановых проверок). В противном случае вся работа по составлению таких документов оказывается бессмысленной.
6. Необходимо законодательно урегулировать порядок оформления плановых проверок с использованием проверочных листов, включая порядок составления и содержания акта проверки и прилагаемых к нему заполненных проверочных листов.
7. Следует активизировать работу по скорейшему переходу к заполнению проверочных листов в электронном виде и их интеграции с ведомственными информационными системами контрольно-надзорной деятельности и единым реестром проверок.
8. На базе утвержденных проверочных листов и перечней актов, содержащих обязательные требования необходимо создавать информационные ресурсы в сети Интернет, в рамках которых предприниматели смогли бы ознакомиться с исчерпывающими перечнями обязательных

требований, которые они должны соблюдать, а также пройти самоконтроль.

9. Авторы доклада, по-прежнему, рекомендуют использовать утвержденные перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, в качестве классификатора правовых актов, требования которых подлежат проверкам. Данный классификатор следует использовать

для целей ведения Единого реестра проверок, в целях структурированного заполнения полей реестра. В этом случае органы контроля не смогут указать в качестве выявленных нарушений требования тех актов, которые отсутствуют в соответствующих перечнях. Это позволит завершить работу по определению исчерпывающего круга обязательных требований, подлежащих применению в стране.

2. РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Перевод контрольно-надзорной деятельности на риск-ориентированный подход является одним из ключевых направлений реформы, способных кардинальным образом модернизировать практику государственного контроля, существующую в настоящее время в России.

Правильно настроенные системы управления риска позволяют сконцентрировать профилактическую и контрольно-надзорную деятельность на лицах и производственных объектах, представляющих наибольшую потенциальную опасность.

С одной стороны, это открывает возможность сокращения объема вреда, причиняемого подконтрольными лицами, при одновременном сохранении или даже сокращении уровня затрат органов власти на контрольные мероприятия. С другой стороны, это позволяет возлагать на каждое подконтрольное лицо такой объем административных издержек, который соответствует потенциальной опасности деятельности конкретного лица, тем самым ликвидируя «избыточные» издержки.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2018 ГОДА

Нормативно-правовая и методическая база, необходимая для внедрения риск-ориентированного подхода (РОП) при осуществлении конкретных видов государственного контроля (надзора), была преимущественно сформирована в 2015-2017 годах следующими шагами.

1) Закрепление основ РОП в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ

В июле 2015 года Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ был дополнен ста-

тейей 8.1, закрепившей основы применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности. Данная статья содержит определение риск-ориентированного подхода и общие правила оценки уровня риска подконтрольных лиц и используемых ими производственных объектов через их отнесение к категориям риска, классам опасности.

Одновременно Федеральный закон 26.12.2008 № 294-ФЗ был дополнен положе-

ниями, представляющими Правительству РФ возможность своими постановлениями дифференцировать интенсивность контроля в зависимости от категории риска или класса опасности. Например, в зависимости от категории риска или класса опасности могут быть исключены плановые проверки (любые или только выездные), изменена периодичность плановых проверок, сокращен срок проверки и так далее.

Кроме того, в Федеральный закон 26.12.2008 № 294-ФЗ были включены положения, предусматривающие возможность органов контроля использовать индикаторы риска нарушения обязательных требований. Выявление органом контроля при проведении мероприятий без взаимодействия с подконтрольными лицами параметров, соответствующих индикаторам риска, является основанием для проведения внеплановой проверки.

2) Принятие общих правил отнесения подконтрольных лиц (объектов) к категориям риска и классам опасности

Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 были утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (используемых ими производственных объектов) к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности.

Данный акт установил общие требования к подготовке и нормативному утверждению категорий риска (классов опасности) и критериев отнесения к ним. В качестве единственного последствия отнесения лица или объекта к категории риска (классу опасности) была установлена дифференциация периодичности плановых проверок, включая отмену плановых проверок для объектов низкого риска.

Постановлением также был утвержден перечень видов государственного контроля, которые должны осуществляться с применением риск-ориентированного подхода. В первой редакции перечень включал только 3 вида государственного надзора (пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор и надзор в области связи).

Соответственно, в Положения о данных видах надзора были внесены изменения, устанавливающие перечень категорий риска и критерии отнесения к ним объектов кон-

троля (т.е. подконтрольных лиц и используемых ими производственных объектов). Во всех трех положениях было предусмотрено только одно последствие присвоения той или иной категории риска — различие в периодичности плановых проверок (включая отмену плановых проверок для объектов низкого риска).

3) Утверждение паспорта приоритетного проекта «Внедрение РОП»

Протоколом заседания проектного комитета от 27 января 2017 года № 5 был утвержден паспорт приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности», являющийся составной частью приоритетной программы. Протоколом заседания проектного комитета от 20 декабря 2017 года № 78(14) данный паспорт был изложен в новой редакции.

4) Утверждение Базовой модели определения критериев и категорий риска

Протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 года № 19(3) была утверждена Базовая модель определения критериев и категорий риска. Данный документ стал важным шагом к формированию концептуальной модели оценки рисков, существующих в подконтрольной сфере, и разработки на основе ее результатов системы категорий риска и критериев отнесения к ним объектов контроля.

5) Расширение перечня видов контроля, осуществляемых с применением РОП

В феврале и марте 2017 года перечень видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода, был увеличен до 38 видов. По всем добавленным в перечень видам контроля уполномоченные ведомства должны были внести в Правительство РФ проекты критериев отнесения к категории риска (классу опасности) до середины мая 2017 года.

Однако в течение указанного года критерии были утверждены только для 10 видов контроля. Для 3 видов надзора системы оценки риска, существовавшие до реформы, были кардинально доработаны, а для остальных 7 видов контроля система оценки рисков была создана «с нуля». С учетом видов контроля, для которых критерии были утверж-

дены ранее, к началу 2018 года критерии были утверждены только для 13 видов из 38 видов, включенных в перечень.

б) Начало внедрения индикаторов риска

В течение 2017 года положения, предусматривающие использование индикаторов риска для назначения внеплановых про-

верок и иных мероприятий по контролю, были внесены в 3 положения об отдельных видах контроля (санитарно-эпидемиологическом надзоре, земельном надзоре и надзоре за деятельностью аккредитованных лиц). Кроме того, был принят первый ведомственный приказ, содержащий индикаторы риска для надзора, осуществляемого Росаккредитацией.

МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2018 ГОДУ

В 2018 году продвижение реформы по направлению «Внедрение риск-ориентированного подхода» продолжилось, однако скорость такого продвижения сильно снизилась.

2017 года № 78(14) содержит довольно большое количество мероприятий, подлежащих выполнению в 2018 году.

В таблице 1.5 указаны запланированные на данный год мероприятия, которые должны были завершиться принятием методического документа или нормативно-правового акта, с указанием на исполнение или неисполнение данного мероприятия.

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕРОПРИЯТИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ПАСПОРТОМ ПРИОРИТЕТНОГО ПРОЕКТА

Паспорт проекта в редакции протокола заседания проектного комитета от 20 декабря

ТАБЛИЦА 1.5

Исполнение в 2018 году мероприятий по организации риск-ориентированного подхода, предусматривающих принятие НПА или методических документов

№	Содержание мероприятия	Дата	Данные об исполнении
1	Утверждение проектным комитетом Методики анализа состава реестра подконтрольных объектов по видам контроля на предмет адресности предъявляемых обязательных требований, присвоенных категорий риска (классов опасности)	30.03.2018	Методика в открытом доступе отсутствует
2	Внедрение 13 органами контроля категорий риска, учитывающих индивидуальное поведение подконтрольных субъектов (динамическая модель)	15.11.2018	Выполнено частично*
3	Внесение Минэкономразвития России изменения в НПА, обеспечивающих расширение применения индикаторов риска для внеплановых проверок	31.07.2018	Не выполнено**
4	Утверждение индикаторов рисков 12 органами контроля по всем видам контроля, осуществляемым данным органами	15.10.2018	Не выполнено**
5	Внесение изменений в НПА, предусматривающих отмену следующих видов контроля как самостоятельных:		

№	Содержание мероприятия	Дата	Данные об исполнении
5	Государственный надзор в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений	30.03.2018	Не выполнено
	Государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности	31.07.2018	Не выполнено
6	Внесение изменений в НПА, предусматривающих отмену плановых проверок в рамках:		
	Надзора в области защиты прав потребителей	30.03.2018	Не выполнено
	Видов лицензионного контроля, осуществляемых Росздравнадзором		
	Видов лицензионного контроля, осуществляемых Росприроднадзором		
	Видов лицензионного контроля, осуществляемых МЧС России, и надзору за маломерными судами	31.07.2018	Не выполнено
	Надзора в сфере рекламы		Не выполнено
	Надзора в области регулируемых государством цен (тарифов)		Не выполнено
7	Внесение изменений в НПА, определяющие отмену плановых проверок по контролю за соблюдением законодательства о применении ККТ или отмену его как самостоятельного вида контроля	31.07.2018	Не выполнено
8	Внесение изменений в НПА, определяющих категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним, или предусматривающие отмену плановых проверок:		
	Государственный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд		Не выполнено
	Карантинный фитосанитарный контроль		Не выполнено
	Виды контроля, осуществляемые Росавиацией	15.05.2018	Исключены из приоритетной программы
	Виды контроля, осуществляемые Росрыболовством		Не выполнено
	Виды контроля, осуществляемые Росалкогольрегулированием		Не выполнено
	Виды контроля, осуществляемые ФМБА России		Выполнено***
Виды контроля, осуществляемые Ростехнадзором		Выполнено****	

* — Можно говорить только о частичном выполнении по следующим причинам:

- А) Для отдельных видов контроля до сих пор не утверждены никакие категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним (ветеринарный надзор, надзор в области долевого строительства и некоторые иные виды контроля).
- Б) Среди 19 видов контроля, для которых категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним были утверждены в 2016-2018 годах, динамическая модель была внедрена только для 17 видов контроля. Исключение составили земельный надзор Росреестра и региональный строительный надзор (использована статическая модель).
- В) Сохраняют действие статические модели оценки риска, внедренные до реформы в надзоре в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений.

** В 2018 году нормы о возможности использования индикаторов риска были включены только в 1 положение о виде контроле. Также в этом году индикаторы риска утверждены только для 1 вида контроля.

*** ФМБА России осуществляет санитарно-эпидемиологический надзор с применением РОП с 2016 года. Это единственный осуществляемый ФМБА России вид надзора, указанный в постановлении Правительства РФ от 17.08.2016 № 806.

**** В 2018 году были утверждены категории риска и критерии отнесения к ним, используемые в рамках энергетического надзора. Это единственный осуществляемый Ростехнадзором вид надзора, указанный в постановлении Правительства РФ от 17.08.2016 № 806.

УСТАНОВЛЕНИЕ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАТЕГОРИЙ РИСКА И КРИТЕРИЕВ ОТНЕСЕНИЯ К НИМ ПОДКОНТРОЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ

В течение 2018 года категории риска и критерии отнесения к ним подконтрольных лиц и производственных объектов были установлены в отношении 6 видов контроля (см.

таблицу 1.6), в то время как в течение 2017 года категории и критерии были утверждены для 10 видов контроля.

Почти все соответствующие постановления Правительства РФ были приняты в феврале и марте 2018 года. За оставшиеся девять месяцев риск-ориентированный подход был внедрен только в отношении одного вида надзора — энергетического надзора.

ТАБЛИЦА 1.6

Установление в 2018 году категорий риска и критерии отнесения к ним для отдельных видов контроля

№	Название вида контроля	Орган контроля	Постановление Правительства РФ, вводящее категории и критерии
1	Государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа*	ФАС России	Постановление Правительства РФ от 01.02.2018 № 93
2	Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения	МВД России	Постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 172
3	Федеральный государственный транспортный надзор	Ространснадзор	Постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 173
4	Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности		
5	Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации	ФАС России	Постановление Правительства РФ от 01.03.2018 № 213
6	Федеральный государственный энергетический надзор	Ростехнадзор	Постановление Правительства РФ от 30.11.2018 № 1445

* — критерии отнесения к категориям риска, установленные для данного вида государственного контроля, являются информацией для служебного пользования. В связи с этим они были не доступны при подготовке данного доклада и не учитывались при дальнейшем анализе.

Во всех указанных видах контроля используется динамическая система оценки: категория риска подлежит изменению в зависимости от наличия (отсутствия) в деятельности подконтрольного юридического лица, индивидуального предпринимателя или их работников административных правонарушений или иных нарушений обязательных требований.

Несмотря на широкий набор характеристик контроля, которые могут быть дифференцированы в зависимости присвоенной категории риска, во всех вышеуказанных видах контроля **Правительство РФ по-прежнему использует только один инструмент управления рисками — дифференциация периодичности плановых проверок** (включая отмену плановых проверок для объектов низкого риска).

РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ РИСКА НАРУШЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В течение 2018 года норма, допускающая возможность использования индикаторов риска для назначения внеплановых проверок, была внесена только в одно положение о виде надзора — о федеральном государственном надзоре в области связи.

Сами индикаторы риска были утверждены в прошедшем году только для государ-

ственного земельного надзора. Кроме того, в 2018 году вступили в силу индикаторы риска нарушения обязательных требований аккредитованными лицами, которые были утверждены приказом Минэкономразвития России в 2017 году.

Виды государственного контроля, в отношении которых полностью или частично создана возможность использования индикаторов риска, указаны в таблице 1.7.

ТАБЛИЦА 1.7

Нормативно-правовые акты, устанавливающие возможность использования индикаторов риска

№	Вид контроля (надзора)	Возможность применения индикаторов риска	Индикаторы риска
1	Федеральный государственный контроль за деятельностью лиц, аккредитованных в национальной системе аккредитации	Постановление Правительства РФ от 30.03.2017 № 360	Приказ Минэкономразвития России от 28.08.2017 № 437
2	Государственный земельный надзор	Постановление Правительства РФ от 07.08.2017 № 943	Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7
3	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	Постановление Правительства РФ от 31.08.2017 № 1045	нет
4	Федеральный государственный надзор в области связи	Постановление Правительства РФ от 03.11.2018 № 1317	нет

На момент подготовки доклада в открытом доступе имелась только информация об объеме применения индикаторов риска в рамках надзора за деятельностью аккредитованных лиц. Однако данный инструмент управления риском активно на практике пока не применяется. Так, в сентябре

2018 года на основании индикаторов риска была проведена 1 проверка из 120 проведенных проверок, в октябре 2018 года также 1 проверка — из 96 проведенных проверок. В ноябре проверки на основании индикаторов риска не проводились (всего было проведено 104 проверки).

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Для измерения результатов года реформы в 2018 г. авторы доклада провели оценку сложившейся правоприменительной прак-

тики по использованию риск-ориентированного подхода при осуществлении видов государственного контроля, являющихся

наиболее массовыми и важными для бизнеса. Оценка проводилась с использованием трех-балльной шкалы по следующим параметрам:

- система оценки уровня риска (динамическая или статическая с элементами статической — 2 балла; статическая — 1 балл; отсутствует — 0 баллов);
- метод оценки (расчетный или интегрально-условный — 2 балла; условный — 1 балл; отсутствует — 0 баллов);
- наличие реестра подконтрольных лиц (производственных объектов) и специализированной информационной системы для оценки уровня риска (реестр и АИС закреплены в НПА и фактически действуют — 2 балла; частичное выполнение предыдущего условия — 1 балл; реестр и АИС отсутствуют либо данные о наличии отсутствуют в открытом доступе — 0 баллов);
- дифференциация разрешительных режимов начала деятельности (система оценивания изложена ниже);
- дифференциация проверяемых обязательных требований (система оценивания изложена ниже);
- дифференциация процедуры государствен-

ТАБЛИЦА 1.7

Оценка продвижения по внедрению риск-ориентированного подхода

Приоритетные виды контроля	Система оценки уровня риска	Метод оценки уровня риска	Наличие реестра подконтрольных лиц (объектов) и АИС для оценки риска	Дифференциация разрешительных режимов
 Таможенный контроль (ФТС России)	2	2	2	-
 Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	2	1	2	2
 Налоговый контроль (ФНС России)	2	2	1	-
 Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	1	1	2	2
 Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	2	2	1	0
 Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных НПА, содержащих нормы трудового права (Роструд)	2	2	1	-

Приоритетные виды контроля	Система оценки уровня риска	Метод оценки уровня риска	Наличие реестра подконтрольных лиц (объектов) и АИС для оценки риска	Дифференциация разрешительных режимов
 Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	2	1	1	-
 Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	1	1	1	-
 Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	2	1	1	0
 Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	2	1	1	0
 Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	2	1	1	0
 Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	2	1	0	0
 Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей** (Роспотребнадзор)	0	0	1	0
 Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	0	0	1	0
 Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	0	0	1	0
 Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	0	0	0	0

* — В налоговом и таможенном контроле отсутствует традиционное деление на плановые и внеплановые проверки. Соответственно, для данных видов контроля наличие и качество системы индикаторов риска оценивается в столбцах «Система оценки уровня риска» и «Метод оценки уровня риска».

Дифференциация обязательных требований	Дифференциация процедуры контроля	Индикаторы риска (для внеплановых проверок)	Итоговая оценка за 2018 год	Оценка 2017	Оценка 2016	Оценка 2015
0	1	0				
0	1	1				
0	1	0				
0	1	0				
0	1	0				
0	1	0				
0	0	0				
0	0	0				
0	0	0				
0	0	0				

** — В 2018 году Роспотребнадзор на практике не проводил плановые проверки в рамках федерального государственного надзора в рамках защиты прав потребителей. Однако ни в закон «О защите прав потребителей», ни в положение о данном виде надзора не были внесены изменения, исключающие возможность проведения плановых проверок. Это означает, что возможен возврат к проведению плановых проверок без использования риск-ориентированного подхода. Индикаторы риска, которые должны применяться при проведении внеплановых проверок, для данного вида надзора нормативно не утверждены. Оценки в таблице выставлены, исходя из описанных фактов.

Анализ существующей практики показывает следующие изменения, касающиеся наиболее массовых и значимых для бизнеса видов контроля.

Среди видов контроля, относящихся к зеленой зоне, значимые изменения были обнаружены в отношении таможенного контроля и «трудового надзора». В первом случае были внесены изменения в приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2256, повышающие оперативность оценки риска. Если ранее оценка участников ВЭД, относящихся к низкой категории риска, производилась ежемесячно, то по новым правилам проверка по отдельным параметрам будет производиться ежедневно.

Во втором случае были внесены изменения в Положение, которые уточняют изменение категории риска при наличии несчастного случая на производстве и определяют правила раскрытия информации о снижении категории риска, осуществленное по заявлению подконтрольного лица.

В целом, средний балл видов контроля, относящихся к «зеленой зоне», снизился из-за добавления нового параметра, связанного

с внедрением индикаторов риска, которые на практике не внедрялись. По этой причине пожарный надзор переместился из «зеленой» в «желтую зону».

Из «красной зоны» в «желтую» переместились 2 вида контроля: государственный надзор в области автомобильного транспорта и государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства. Это произошло благодаря утверждению для данных видов контроля категорий риска и критериев отнесения к ним подконтрольных лиц. Однако из-за отсутствия детального регулирования реестра подконтрольных лиц и слабой дифференциации последствий отнесения к конкретной категории риска данные виды контроля не смогли переместиться в «зеленую зону».

Особо нужно обратить внимание на хроническое отсутствие улучшений отдельных видов контроля, находящихся в «красной зоне» уже много лет подряд: ветеринарного надзора, фитосанитарного карантинного надзора и надзора за соблюдением технических регламентов.

РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2019 ГОД

К сожалению, в 2018 году не произошло кардинальных изменений, связанных с внедрением риск-ориентированного подхода. В связи с этим часть рекомендаций, изложенных в прошлогоднем докладе, сохраняет свою актуальность.

1. В 2019 году должен быть принят Стандарт зрелости ведомственных систем управления рисками. Данный документ должен представлять собой подробное руководство по созданию: а) точных и оперативных инструментов оценки уровня риска, связанного с деятельностью подконтрольных лиц и использованием ими производственных объектов; б) комплексной системы мер государственного воздействия, дифференцированных в зависимости от уровня риска конкретного лица или объекта.

После принятия Стандарта должна быть проведена качественная оценка инстру-

ментов риск-ориентированного подхода, в настоящее время создаваемых или уже существующих в отдельных видах контроля. Результаты оценки должны использоваться для корректировки реализации реформы КНД по данному направлению.

В ходе дальнейшей работы над проектом Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» положения об организации системы управления рисками при осуществлении контрольно-надзорной деятельности должны сохранить свое ключевое место.

2. В течение 2019 года должно быть завершено принятие нормативных актов, устанавливающих категории риска и критерии отнесения к ним для видов контроля (надзора), указанных в постановлении Правительства РФ от 17.08.2016 № 806. В первоочередном порядке, это

должно осуществляться в отношении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов контроля.

Вводимые категории риска и критерии должны быть основаны на динамической системе оценки уровня риска с использованием расчетного или интегрально-условного метода оценки. Для присвоения категорий риска должны использоваться только такие критерии, которые связаны с вероятностью причинения вреда и его тяжестью.

Альтернативой введения категорий риска может являться отмена плановых проверок в соответствующем виде контроля либо его упразднение, как с включением в состав иного вида контроля, так и без такового.

3. Утвержденный постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 перечень видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода в 2019 году должен быть расширен. Так, текущая редакция Перечня видов государственного контроля, в отношении которых будут реализованы мероприятия приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 № 3) содержит 66 видов контроля, что почти в 2 раза больше вышеуказанного перечня.

4. Виды контроля, в рамках которых до настоящего момента используются «дореформенные» статические системы оценки либо в рамках которых статические системы оценки были внедрены в 2016-2018 годах, необходимо постепенно перевести к целевому состоянию управления рисками. Статическая система оценки подлежит замене на динамическую либо дополнению элементами динамической оценки, учитывающими текущее состояние объекта контроля.

5. Постановления Правительства РФ, которыми в 2016-2018 годах для отдельных видов контроля были утверждены категории риска и критерии отнесения к ним подконтрольных лиц и объектов, должны быть дополнены широким набором мер по дифференциации интенсивности контроля в зависимости от категории риска.

Помимо дифференциации периодичности плановых проверок и исключения плановых проверок для объектов низкой категории риска Правительство РФ должно, как минимум, исключать возможность проведения выездных плановых проверок, сокращать срок проверки, предусматривать возможность контрольных закупок в зависимости от присвоенной категории риска.

В идеальном варианте присвоение категории риска должно влечь дифференциацию разрешительных режимов (например, необходимость получать лицензию или только подавать уведомление о начале деятельности) и дифференциацию обязательных требований, предъявляемых к подконтрольному лицу (например, наличие/отсутствие требования системе производственного контроля).

6. Для наиболее массовых и значимых для бизнеса видов контроля необходимо начать широкомасштабное внедрение индикаторов риска нарушения обязательных требований. В течение 2019 года индикаторы риска должны быть внедрены в рамках, как минимум, 10 видов контроля. Использование индикаторов риска должно быть основано на активизации мероприятий без взаимодействия с подконтрольными лицами с одновременным снижением плановых выездных проверок, что должно снизить издержки проверяемых лиц на взаимодействие с органами контроля.

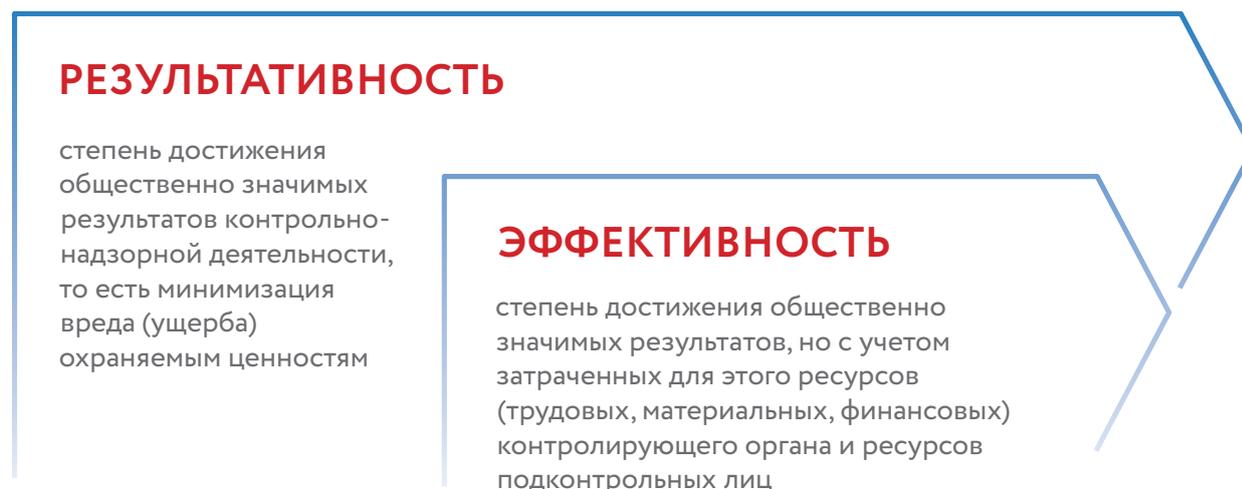
3. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Реформа контрольно-надзорной деятельности предусматривает уход от «палочной» оценки деятельности органов контроля на основе выполнения ими формальных процедур и их объемов. Взамен этого органы контроля должны оцениваться по динамике изменений уровня защищенности охраняемых ценностей в регулируемой сфере.

Конечным результатом деятельности органов контроля должна стать минимизация причинения вреда охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности, а также затрачиваемых на осуществление контрольно-надзорной деятельности ресурсов органов контроля и бизнеса. Общее содержание оценки результативности и эффективности приведено на рисунке 1.2.

РИСУНОК 1.2

Содержание результативности и эффективности оценки контрольно-надзорной деятельности



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2018 ГОДА

Установление показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности предусмотрено для федеральных органов контроля-участников реформы распоряжением Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р. Данным документом утверждены Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффек-

тивности контрольно-надзорной деятельности.

На начало 2018 года показатели результативности и эффективности были установлены для 9 федеральных органов контроля.

В начале 2018 года был утвержден Стандарт зрелости управления результативностью и

эффективностью контрольно-надзорной деятельности (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.02.2018 № 1). Предполагалось, что органы контроля начнут реализовывать оценку результативности и эффективности их деятельности в соответствии с данным документом, а также на основании ведомственных планов реализации приоритетного проекта и установленных контрольных точек.

МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2018 ГОДУ

ДОКУМЕНТЫ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Основополагающим документом оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности являются утвержденные Правительством РФ Основные направления разработки и внед-

рения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р).

Правительство РФ установило следующую систему показателей для оценки контрольно-надзорной деятельности (рисунок 1.3):

РИСУНОК 1.3

Группы показателей для оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности



Индикативные показатели (группа В) используются для расчета показателей групп А и Б, а также в статистических целях. Индикативные показатели направлены на оценку подконтрольной сферы, объема и качества проводимых мероприятий по контролю, объемов, затраченных на проведение мероприятий по контролю ресурсов.

Также в 2018 году был утвержден Перечень ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти (утв. распоряжением Правительства РФ от 27 апреля 2018 г. № 788-р). Правительство напрямую установило для основных федеральных органов контроля ключевые

показатели результативности. По оценкам Минэкономразвития России, это должно перестроить принципы работы органов контроля и окончательно «уйти от устаревшей «палочной» системы»⁷.

Кроме того, в 2018 году был утвержден Стандарт зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.02.2018 № 1). Стандарт описывает принципы управления результативностью и эффективностью на основе международных практик. Стандарт предусматривает 4 уровня зрелости ведомственных систем и устанавливает общие требования к таким уровням. Отдельно выделяется нулевой (стартовый) уровень.

В настоящее время в связи с изменениями в системе управления реформой статус этих и других документов реформы требует уточнения и актуализации, чтобы дальнейшая логика реформы по данному направлению реализовывалась в соответствии с заложенными в них принципами.

УТВЕРЖДЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНАМИ КОНТРОЛЯ

В 2018 году продолжился процесс утверждения органами контроля перечней показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

На конец 2018 года показатели результативности и эффективности утвердили 14 федеральных органов контроля по 28 видам контроля. В течение 2018 года такие показатели утвердили два органа контроля (Росалкогольрегулирование, Росрыболовство). В большинстве случаев утверждены только наименования показателей и способы их расчета (формулы). При этом многие ведомства не определили текущие значения КПР, а также источники сведений для их расчета, как того требует Правительство РФ. Ни один орган контроля не указал международные сопоставления для ключевых показателей результативности, как это предусмотрено в распоряжении Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р.

Как уже указывалось выше, Правительство Российской Федерации напрямую своим решением утвердило ключевые показатели для 9 федеральных органов по 25 видам контроля (распоряжение Правительства РФ от 27 апреля 2018 г. № 788-р).

Всего утверждено 75 таких показателей, в основном, в отношении трех групп ценностей: жизнь, здоровье, имущество.

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 валовый внутренний продукт Российской Федерации.

Однако для некоторых видов контроля предусмотрены особенности.

В части следующих видов контроля не учитывается материальный ущерб:

- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности;
- государственный надзор во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок.

Вред жизни и здоровью не учитывается в рамках следующих видов контроля:

- государственный земельный надзор;
- федеральный государственный ветеринарный надзор;
- государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств в отношении лекарственных средств для ветеринарного применения;

⁷ В Аналитическом центре подвели итоги реформы госконтроля за 2018 год [Электронный ресурс]. URL: <http://ac.gov.ru/events/019985.html>

- федеральный государственный экологический надзор;
- федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей;
- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства.

Отказ учета вреда имущества по некоторым видам контроля связан с тем, что или снижение материального ущерба не является приоритетом государственной политики в соответствующей сфере, или со сложностью объективного установления причиненного вреда в соответствующих сферах.

Учет вреда жизни и здоровью не ведется в рамках тех видов контроля, где он или в принципе отсутствует, или не находится в прямой причинно-следственной связи с нарушением обязательных требований.

Разработка КПП и их успешное применение, помимо прочего, зависит от среды, в рамках которой осуществляется контрольно-надзорная деятельность. По некоторым видам контроля имеются существенные затруднения в части определения и (или) ведения наблюдения и интерпретации КПП.

С точки зрения авторов доклада, наиболее ключевой и нерешенной методической проблемой оценки результативности является невозможность использования в качестве КПП значения объема латентного вреда, то есть такого вреда, который может быть выявлен только в результате активных контрольно-надзорных мероприятий. Об этом уже указывалось в предыдущем докладе РСПП-2017.

В частности, указывалось на недопустимость установления в качестве КПП ФАС России значения причиненного ущерба в результате нарушения конкуренции. Тем не менее, Правительство РФ в качестве ключевого показателя результативности для антимонопольного органа предусмотрело следующее значение:

«причиненного ущерба в результате в результате злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением, соглашений и согласованных действий, картелей (в том числе сговоров на торгах), фактов недобросовестной конкуренции, вы-

явленных и пресеченных в результате действий антимонопольного органа, на валовый внутренний продукт Российской Федерации».

Каким образом следует интерпретировать данный КПП, остается неясным. Идеология реформы контрольно-надзорной деятельности предполагает, что органы контроля должны последовательно снижать причиняемый ущерб охраняемым ценностям. Значение КПП для ФАС России в этом случае будет наилучшим, если антимонопольный орган перестанет проводить мероприятия по контролю вовсе.

Ниже приведены неблагоприятные факторы для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности в рамках существующих подходов (рисунок 1.4).

РЕАЛИЗАЦИЯ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Новые подходы к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности пока существуют только на бумаге. Изменение реальной практики еще не произошло. Ведение наблюдения за вновь установленными показателями результативности и эффективности и регистрация их значений пока по многим показателям в надлежащем виде не реализуется. Вероятно, не принимается никаких управленческих решений на основе анализа ключевых показателей результативности (собственно управление по результатам).

Для многих установленных показателей не выработан механизм сбора достоверных данных, необходимых для их расчета. Не определены надлежащие источники данных, не подготовлены изменения существующих форм учета. Отсутствуют механизмы объективного контроля за достоверностью данных о ключевых показателях результативности.

Относительно готово к учету случаев причинения вреда (в том числе материального вреда) из указанных ведомств только МЧС России. В части учета вреда жизни и здоровью людей также готовность демонстрируют Ростехнадзор, Роструд, Ространснадзор (кроме надзора в области автомобильного транспорта), частично Росздравнадзор. Однако указанные ведомства не подготов-

РИСУНОК 1.4

Неблагоприятные факторы для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности



лены к ведению объективного учета случаев причинения материального ущерба. В части таких случаев у ведомств имеются только отрывочные сведения. При этом отсутствуют ясные методики их сбора, а сами данные не поддаются проверке.

На изначально низком уровне находится учет случаев причинения вреда в Россельхознадзоре, Роспотребнадзоре. В ФАС России и Росприроднадзоре налажен учет вреда, выявляемого только в результате активных контрольно-надзорных мероприятий.



ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Для оценки состояния правоприменительной практики в сфере результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности проведена оценка результатов такой работы в отношении приоритетных видов контроля (Таблица №1.9). При оценке учитывались следующие критерии:

- наличие по виду контроля системы регистрации негативных явлений, на устранение которых направлена контрольно-надзорная деятельность:
- 2 балла — система учета вреда регламентирована, собираются систематизированные данные о случаях причинения вреда и их последствиях (размере вреда), данные агрегируются на федеральном уровне, налажено межведомственное взаимодействие

для получения сведений о случаях причинения вреда и его последствиях (если такими сведениями обладают иные органы и организации);

- 1 балл — система учета вреда частично соответствует указанным требованиям, в том числе не по каждому случаю причинения вреда собираются сведения о характеристиках случая причинения вреда и производится расчет размера вреда;
- 0 баллов — система учета вреда отсутствует или сведения о вреде накапливаются децентрализованно на территориальном уровне и (или) в несистематизированном (неструктурированном) виде, и (или) ситуативно, в отсутствие утвержденных

форм и регламентов, учитываются случаи причинения вреда, но не определяется размер такого вреда, в случае, если сведениями о вреде обладают иные органы и организации межведомственное взаимодействие для получения таких сведений органом контроля не налажено;

- наличие в открытых источниках сведений об утвержденных показателях результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и индикативных показателях для вида контроля — 2 балла; утверждены только индикативные показатели — 1 балл;
- качество утвержденного перечня показателей результативности и эффективности

контрольно-надзорной деятельности для вида контроля (в перечне указаны только наименования показателей, при необходимости формулы их расчета, отдельные комментарии к ним — 0 баллов; в перечне дополнительно указаны источники данных для определения значений показателя или текущие и целевые значения показателей, или сведения о документах стратегического планирования, содержащих показатель (при его наличии) — 1 балл; в перечне указаны все перечисленные характеристики — 2 балла).

Оценка проводилась в декабре 2018 года. По результатам оценки составлен рейтинг приоритетных видов контроля в части продвижения по направлению реформы в рассматриваемой сфере (таблица 1.9).

ТАБЛИЦА 1.9
Оценка продвижения реформы в сфере результативности и эффективности

Приоритетные виды контроля	Наличие по виду контроля системы регистрации негативных явлений	Наличие утвержденного перечня показателей результативности и эффективности	Качество утвержденного перечня показателей результативности и эффективности	Итоговая оценка	Оценка — 2017
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	2	2	2		
Налоговый контроль (ФНС России)	2	2	2		
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	2	2	2		
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	1	2	2		
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	2	2	1		
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	1	2	1		
Таможенный контроль (ФТС России)	2	1	1		
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	1	2	0		

Приоритетные виды контроля	Наличие по виду контроля системы регистрации негативных явлений	Наличие утвержденного перечня показателей результативности и эффективности	Качество утвержденного перечня показателей результативности и эффективности	Итоговая оценка	Оценка — 2017
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	1	2	0		
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	0	2	0		
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	1	0	0		
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	1	0	0		
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	1	0	0		
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	0	0	0		
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	0	0	0		
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	0	0	0		

Рейтинг в сфере оценки органами контроля результативности и эффективности своей деятельности, в основном, не изменился по сравнению с предыдущим годом. Повышение оценок Ростехнадзора и ФТС России

связано с тем, что в открытом доступе стали доступны утвержденные ведомствами показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2019 ГОД

При дальнейшей разработке показателей результативности и эффективности и их применения рекомендуется исходить из следующего:

1. Не следует предусматривать чрезмерно сложные и многочисленные показатели результативности и эффективности, а также показатели, по которым объектив-

ный учет невозможен или требует существенных ресурсов.

2. В рамках оценки результативности может оцениваться не только динамика причиняемого вреда защищаемым ценностям, но и степень соблюдения обязательных требований (готовность и желание предпринимателей соблюдать требования). Данный

- показатель может выявляться посредством проведения социологических исследований и опросов.
3. Одним из самостоятельных показателей оценки деятельности органа контроля может быть показатель, отражающий качество взаимодействия с заинтересованными сторонами, в частности, с бизнесом.
 4. Внедрение оценки результативности органов контроля должно сопровождаться следующими обеспечивающими мерами:
 - для каждой системы оценки результативности должен быть разработан методологический аппарат (методики расчета показателей, определены источники данных, обязанности лиц, располагающих такими данными, предоставлять их для оценки, подготовлены формы статистического наблюдения и т.д.);
 - необходимо подготовить ведомственные информационные системы для ведения автоматизированного учета и регистрации значений показателей, используемых для оценки результативности и эффективности.
 5. Следует согласовать утверждаемые показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с системой стратегического планирования. Указанные инструменты управления должны быть гармонизированы друг с другом. Достижение показателей результативности и эффективности должно включаться в качестве задачи социально-экономического развития в соответствующие документы стратегического планирования.
 6. Значения показателей результативности должны подвергаться объективному контролю достоверности используемых для оценки результативности данных (внешний аудит).
 7. Методику оценки материального ущерба следует унифицировать по всем федеральным органам контроля. Такую оценку следует проводить не для всех видов контроля, а только там, где вред имуществу выражается в явной материальной форме, позволяющей провести оценку достаточно простыми методами, доступными для применения инспекторами, не являющимися специалистами в области оценочной деятельности. В том числе, по этой причине не надо оценивать размер упущенной выгоды в связи со случаями причинения вреда. Также следует воздерживаться от денежной оценки причиненного вреда жизни и здоровью людей, включая полученные расчеты в оценку материального ущерба. Оценка материального ущерба должна учитывать исключительно вред имуществу и ее следует гармонизировать с коммерческим сектором. Оценка материального ущерба должна предусматривать независимые подходы к оценке — так называемого фискального (финансового) ущерба, выражающегося в виде недополученных доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (неуплата налогов, сборов и других обязательных платежей) и иные фонды.

4. ПРОФИЛАКТИКА И КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Законодательство (статья 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ) теперь обязывает органы контроля не только проводить проверки, но и мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований. До этого профилактика не рассматривалась в качестве элемента контрольно-надзорной деятельности. Содействие соблюдению требова-

ний подконтрольными лицами является одним из 11 международных принципов передовой практики совершенствования правоприменительной деятельности и проверок (ОЭСР).

Законодательство предусматривает следующую **систему мероприятий по профилактике** (рисунок 1.5).

РИСУНОК 1.5

Система мероприятий по профилактике

ОСНОВНЫЕ

- размещение на сайте перечней актов, содержащих обязательные требования;
- информирование подконтрольных лиц (в т.ч. посредством издания руководств по соблюдению требований);
- распространение комментариев о новых требованиях и рекомендаций по их соблюдению;
- обобщение правоприменительной практики с указанием типовых нарушений и рекомендаций по их устранению;
- объявление предостережений

СПЕЦИАЛЬНЫЕ

- мероприятия, направленные на предупреждение причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ

- интерактивные сервисы самооценки на сайтах и в мобильных приложениях;
- поощрение добросовестных подконтрольных лиц посредством подтверждения их положительной репутации;
- проведение иных мероприятий для подконтрольных лиц



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2018 ГОДА

К началу 2018 года уже год действовала новая статья 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ, посвященная организации и проведению мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований. Органы контроля начали разработку ведомственных программ профилактики нарушений. Как следовало из доклада Минэкономразвития России, по состоянию на 25 апреля 2018 г. ведомственные программы профилактики разработали 25 федеральных органов контроля⁸.

Органы контроля в рамках профилактической работы готовили доклады по правоприменительной практике, руководства по соблюдению обязательных требований, проводили публичные обсуждения право-

применительной практики, начали реализовывать новое для них полномочие по выдаче предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Паспортом приоритетного проектов в планах было предусмотрено развитие электронных сервисов консультирования, организация досудебного обжалования решений органов контроля в электронном виде в личном кабинете, внедрение механизмов определения исчерпывающих перечней, предъявляемых к конкретному лицу обязательных требований (профилитрование требований), а также создание механизмов самообследования и самооценки посредством интерактивных сервисов в сети Интернет.

⁸ Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) [Электронный ресурс] URL: <http://ar.gov.ru/uploads/storage/4a/7e/d57cc6ca7e8fb76098f33759873c012d6d0c9bbd.pdf>



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2018 ГОДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Ключевым документом по направлению реформы, в соответствии с которым органы контроля должны были реализовывать свои программы профилактики, должен был стать принятый в сентябре 2017 года Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований. Стандарт давал подробные методологические рекомендации к различным видам и формам профилактических мероприятий. Однако ввиду изменения системы управления реформой статус данного документа (как и других методологических документов проектного комитета) требовал уточнения. В рамках направления реформы по профилактике удалось сгруппировать основные

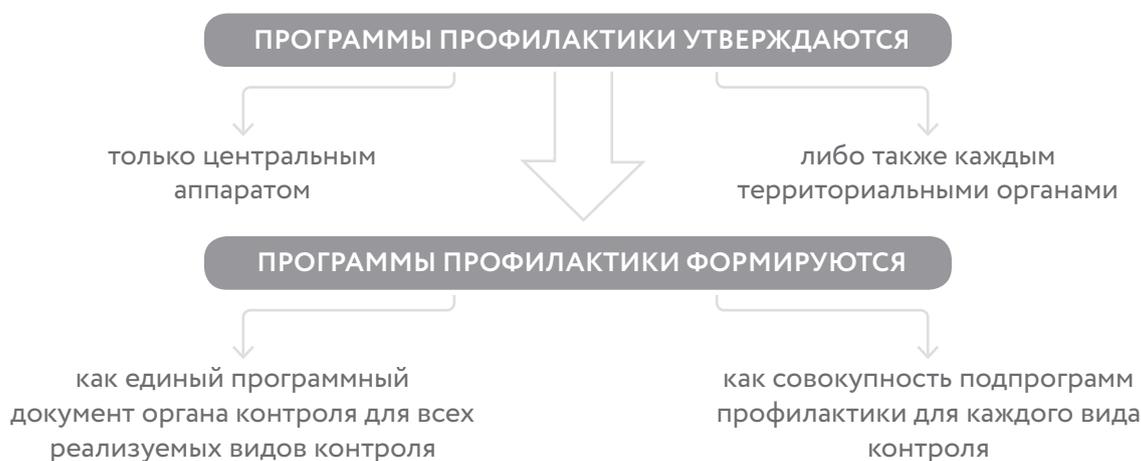
требования к ее реализации в акте более высокого статуса. В конце 2018 года постановлением Правительства от 26.12.2018 № 1680 были утверждены общие требования к организации и осуществлению органами контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований.

ВЕДОМСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ПРОФИЛАКТИКИ

Контролирующие органы должны ежегодно утверждать и реализовывать **программы профилактики нарушений** (ч.1 ст.8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ). На рисунке 1.6 приведены различные варианты разработки и утверждения программ профилактики, допускаемые в соответствии с требованиями к ним.

РИСУНОК 1.6

Варианты подготовки и разработки программ профилактики



Программы профилактики должны состоять из следующих разделов:

➔ Аналитическая часть программы:

- виды контроля, в рамках которых организуется профилактика;
- анализ подконтрольной среды;
- цели и задачи и т.д.

➔ Планы-графики мероприятий по профилактике:

- планы на очередной год и проекты планов на два последующих года;
- перечень основных, специальных и дополнительных мероприятий (описание, сроки, ответственные...);

- отчетные показатели о выполнении планов и т.д.

Требования к разработке и содержанию программ профилактики установлены постановлением Правительства РФ от 26.12.2018 № 1680.

На 2018 год профилактические мероприятия в соответствии утвержденными программами профилактики запланировали 26 федеральных органов контроля в отношении 80 видов контроля. 12 органов контроля предусмотрели мероприятия по профилактике на очередной год, а также на плановый период (2019, 2020 годы). Другие органы контроля ограничились планированием мероприятий по профилактике только на 2018 год. В 65 % случаев органы контроля принимают для каждого вида контроля самостоятельные программы или подпрограммы профилактики нарушений. В иных случаях программы и планы-графики мероприятий группируются или в отношении смежных видов контроля, или в отношении всех видов контроля, осуществляемых соответствующим органом контроля. Практически все программы имеют аналитическую часть, кроме программ Росаккредитации, а также программ ФНС России и МВД России в части некоторых видов контроля. В более чем 90 % случаях в программах профилактики содержатся отчетные показатели и показатели эффективности реализации программ. Однако некоторые виды контроля указали их обобщенно без точных целевых значений.

Наиболее методично планирование мероприятий по профилактике организовано в МЧС России, где пропаганда соблюдения требований пожарной безопасности является традиционным направлением деятельности (в отличие от иных органов контроля). Ведомство разработало Руководство по подготовке программы профилактики нарушений обязательных требований в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации, Справочник типовых профилактических мероприятий (около 13 позиций, в отношении которых определены их нормативная длительность, нормы положенности

по количеству задействованных должностных лиц, их трудозатратам и финансовому обеспечению). Разработана ведомственная форма статистического наблюдения 6-ГПН (Сведения по осуществлению профилактических мероприятий в области пожарной безопасности на территории). ВНИИПО подготовило учебное пособие по противопожарной пропаганде.

ОБЪЯВЛЕНИЕ ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЙ

В 2018 году продолжила распространяться практика объявления предостережений органами контроля. Например, Россельхознадзор в сфере государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) за 9 месяцев 2018 года выдал 2 733 предостережения (на 13,2% больше, чем за аналогичный период 2017 г.).

Данная мера направлена на снижение количества внеплановых проверок за счет предоставления органу контроля полномочий по принятию более мягкой меры реагирования на признаки нарушений. Объявление подконтрольному лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований исключает проведение внеплановой проверки по тому же основанию в отношении данного лица.

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.

Предостережение должно быть направлено в срок до 30 дней со дня, когда орган контроля получил соответствующие сведения, являющиеся основанием для его выдачи. Предостережение помимо прочего включает в себя:

- ➔ предложение подконтрольному лицу принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- ➔ предложение направить уведомление об исполнении предостережения;

⁹ Доклад Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору с обобщением правоприменительной практики, наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований («как делать нельзя») за 9 месяцев 2018 года [Электронный ресурс] URL: http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/practice/doklad_nelzya1_9m_2018.pdf

- срок для направления уведомления об исполнении предостережения (не менее 60 дней со дня направления предостережения).

В докладе РСПП за 2016 год указывалось, что к данному инструменту есть много вопросов. Они касались того, что предостережения могут накладывать на предпринимателей дополнительные издержки, связанные с необходимостью выполнения предписанных рекомендаций органа контроля. Хотя законодательством прямо не предусмотрено негативных последствий за непринятие таких мер, но действия подконтрольного лица в связи с объявлением ему предостережения могут получать различную оценку органов контроля.

Практика показывает, что органы контроля могут квалифицировать ненаправление уведомления об исполнении предостережения в качестве административного правонарушения, предусмотренного ст.19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)). Такая практика установлена в деятельности Ространснадзора. Более того, орган контроля предлагает в своем докладе ужесточить административную ответственность за непредставление в орган контроля результатов рассмотрения предостережения¹⁰.

Таким образом, инструмент профилактики превращается в новый механизм принуждения для бизнеса, что не может не вызывать опасений. Особенно это чревато тем, что орган контроля выдает предостережения в отсутствие подтвержденных данных о допущенных нарушениях. В будущем авторы доклада предлагают регуляторам принять меры в целях недопущения смешивания таких инструментов регулирования, как предписание и предостережение.

ПОДГОТОВКА ДОКЛАДОВ О ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ И ДОКЛАДОВ С РУКОВОДСТВАМИ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В 2018 году органы контроля продолжили готовить доклады (обзоры) по правоприменительной практике и руководства по соблюдению обязательных требований. Однако интенсивность подготовки и качество докладов сократились. Если в 2017 году требовалось готовить такие доклады ежеквартально, то в 2018 году в связи с изменением системы управления реформой форсирование их подготовки не проводилось. Сейчас законодательство РФ требует готовить их не реже одного раза в год (п.3 ч.2 ст.8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

Из перечня рассматриваемых в настоящем докладе органов контроля продолжили практику ежеквартальных докладов только Ростехнадзор, Роструд, Россельхознадзор. Не подготовили ни одного доклада в 2018 году с обзором правоприменительной практики ФАС России, ФНС России, ФТС России, Роскомнадзор. Большинство органов контроля ограничились подготовкой доклада только по итогам 2017 года.

Анализ размещенных на официальных сайтах докладов показывает их преимущественно формальный характер. Представленная в них информация имеет отрывочный (несистемный) характер. Некоторые доклады не структурированы, имеются повторы, описание вопросов правоприменительной практики имеет некачественный характер. Вопросы, по которым должен проводиться обзор практики в соответствии с методическими документами реформы контрольно-надзорной деятельности, в основном, не раскрыты.

В таблице 1.10 приводятся сведения об описании в 2018 году в докладах отдельных вопросов практики осуществления видов государственного контроля (надзора) рассматриваемыми органами контроля в сравнении с аналогичными данными за 2017 год.

¹⁰ Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта [Электронный ресурс]. URL: <http://rostransnadzor.ru/normativnaya-baza/monitoring-pravoprimeritel-noj-praktiki>

ТАБЛИЦА 1.10

Полнота докладов органов контроля о правоприменительной практике

Тематика	Доля видов контроля, в отношении которых данная тематика раскрыта	
	2018*	2017**
Доклады о правоприменительной практике		
Наличие сведений о характере и количестве профилактических мероприятий в отношении подконтрольных субъектов	25%	40%
Наличие анализа проведенных плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий (количество, структура, динамика)	44%	83%
Наличие анализа ущерба охраняемым законом ценностям, причиненного в результате нарушения обязательных требований (количество, структура, динамика)	13%	23%
Наличие статистики типовых и массовых нарушений обязательных требований	50%	85%
Наличие обобщенного анализа возможных причин возникновения типовых и массовых нарушений обязательных требований	44%	23%
Наличие рекомендаций по возможным мероприятиям, направленным на устранение типовых и массовых нарушений обязательных требований	19%	30%
Наличие общего анализа наложенных мер юридической ответственности	50%	75%
Наличие анализа практики оспаривания действий (бездействия) и решений органа контроля в административном и судебном порядке	25%	43%
В среднем	34 %	50 %
Доклады с руководством по соблюдению обязательных требований		
Наличие и краткое изложение новых обязательных требований, которые были приняты (вступили в силу) за анализируемый период	38%	93%
Наличие разъяснений новых обязательных требований	38%	51%
Наличие анализа практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов, связанной с применением обязательных требований	25%	11%
Информация о присутствии пробелов и противоречий в действующем регулировании	38%	15%
Конкретные рекомендации подконтрольным субъектам о том, каким образом им действовать в случае наличия пробелов (противоречий) в регулировании	16%	2%
В среднем	31%	34%

* органы контроля, рассматриваемые в настоящем докладе (13 органов контроля);

** органы контроля - участники реформы (12 органов контроля).

Наиболее удачными являются доклады Роструда с обобщением практики осуществления государственного контроля (надзора) в сфере труда и его охраны¹¹, а также Руководство по соблюдению обязательных требований («как делать нужно») Росприроднадзора¹².

КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Реформа контрольно-надзорной деятельности предусматривает следующие формы консультирования:

- проведение очных публичных обсуждений результатов правоприменительной практики органа контроля, руководств по соблюдению обязательных требований («публичных балансовых совещаний») в центральном аппарате органа контроля, а также во всех его территориальных органах;
- проведение дистанционных обучающих мероприятий (онлайн-лекции, вебинары на официальном сайте органа контроля);
- осуществление индивидуального дистанционного консультирования на официальном сайте органа контроля;
- наличие интернет-сервиса самооценки юридическими лицами и индивидуальными предпринимателя своего соответствия обязательным требованиям.

По данным РСПП, в 2017 году федеральные органы контроля провели более 30 публичных обсуждений правоприменительной практики на уровне их центральных аппаратов и более 1400 — на уровне их территориальных органов¹³. По данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, в указанных мероприятиях приняли участие более 200 000 предпринимателей¹⁴.

Сводная статистика по публичным мероприятиям за 2018 год в открытых источниках отсутствует. На официальных сайтах органов контроля размещаются графики проведения публичных обсуждений правоприменительной практики. В соответствии с ними Росприроднадзор должен был про-

вести в 2018 году около 300 мероприятий, Роструд — 320, МЧС России — 340. В целом, количество публичных мероприятий определяется из расчета «одно мероприятие квартал на один территориальный орган». Однако учитывая, что интенсивность подготовки докладов по правоприменительной практике снизилась, а их содержание должно в том числе обсуждаться на публичных мероприятиях, можно предположить, что и количество публичных мероприятий должно было также снизиться.

В целом следует отметить, что единого качественного инструментария измерения объема проведенных профилактических мероприятий не существует. Поэтому в своих отчетах органы контроля причисляют к мероприятиям по профилактике размещение новостей на сайтах и упоминания в СМИ, а также ответы на обращения граждан и организаций. Методология подсчета количества проведенных семинаров, совещаний с подконтрольными лицами также отсутствует. Поэтому органы контроля вольны относить к ним широкий круг событий. Например, в программе профилактики Роскомнадзора ведомство указало, что за 9 месяцев (январь-сентябрь) 2018 года провело в отношении определенного круга подконтрольных лиц (семинары, совещания и тому подобное) 5074 мероприятия, что означает, что каждый территориальный орган Роскомнадзора, в среднем, проводил такие мероприятия через каждые 3 рабочих дня.

Некоторые органы контроля организуют трансляцию публичных мероприятий в сети Интернет с последующим размещением видео на официальных сайтах контролирующих органов. Некоторые органы контроля размещают соответствующие видеофайлы на видеохостингах. Максимальное количество просмотров по трансляциям годичной давности фиксируется у Росприроднадзора и Россельхознадзора (около 2 тысяч просмотров).

В части эффективности проведения публичных мероприятий следует отметить следующее. В первое время (2017 год) проведение публичных обсуждений правоприменительной практики вызвало интерес у подконтрольных лиц. Однако в последующем, когда проведение таких мероприя-

11 Размещены по адресу в сети Интернет: https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT_ID=8457.

12 Размещены по адресу в сети Интернет: <http://rpn.gov.ru/node/31720>

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

14 Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) [Электронный ресурс]

тий приобрело рутинный и все более формальный характер, они стали утрачивать практическую значимость для предпринимателей. Все реже на них предоставляется возможность обсуждать актуальные вопросы, в связи с чем посещаемость публичных обсуждений стала падать. Имея в виду, что

посещаемость является одним из показателей эффективности профилактики, стали фиксироваться случаи, когда органы контроля убедительно просят лояльные подконтрольные организации посетить мероприятия для протокольных целей.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Для оценки состояния правоприменительной практики в сфере профилактики и консультирования проведена оценка результатов такой работы в отношении приоритетных видов контроля (Таблица 1.11). При оценке учитывались следующие критерии:

- оценка ведомственной программы профилактики по виду контроля: наличие данной программы на 2018 год в открытом доступе — 1 балл; наличие в данной программе оценки подконтрольной среды, а также конкретных целевых (отчетных) показателей выполнения (эффективности) программы — 1 балл;
- качество подготовки докладов о правоприменительной практике; при оценке учитывались следующие параметры:
 - количество докладов: 0 баллов — в 2018 году не размещалось докладов с правоприменительной практикой; 0,5 балла — размещен один доклад с данными за 2017 год; 1 балл — размещено более 1 доклада;

- полнота докладов: 0 баллов — в докладе представлены только минимальные (формальные) сведения о правоприменительной практике; 0,5 балла — полнота докладов оценивается как недостаточная; 1 балл — доклады имеют надлежащее качество;
- качество докладов с руководством по соблюдению обязательных требований (оцениваются по аналогии с предыдущими параметрами);
- наличие специальных механизмов досудебного обжалования (сокращенные сроки рассмотрения и (или) гарантии открытости и состязательности, комиссионность рассмотрения) — 2 балла;
- наличие сервиса самооценки соответствия обязательным требованиям на интернет-сайте — 2 балла.

По результатам оценки составлен рейтинг приоритетных видов контроля в части продвижения по направлению реформы в сфере профилактики и консультирования.

ТАБЛИЦА 1.11

Оценка продвижения в сфере профилактики и консультирования

Приоритетные виды контроля	Наличие ведомственной программы профилактики	Качество докладов о правоприменительной практике	Качество докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований	Специальные механизмы досудебного обжалования	Наличие сервиса самооценки на интернет-сайте	Итоговая оценка	Оценка — 2017
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	2	2	1	0	2		
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	2	1	1,5	0	2		
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	2	1	0,5	2	0		
Налоговый контроль (ФНС России)	2	0	0	2	0		
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	2	1,5	0	0	0		
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	1	1,5	1	0	0		
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	1	1,5	1	0	0		
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	2	0	1	0	0		
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	2	0,5	0	0	0		
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	2	0,5	0	0	0		
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	0	0,5	0	2	0		
Таможенный контроль (ФТС России)	0	0	0	2	0		

Приоритетные виды контроля	Наличие ведомственной программы профилактики	Качество докладов о правоприменительной практике	Качество докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований	Специальные механизмы досудебного обжалования	Наличие сервиса самооценки на интернет-сайте	Итоговая оценка	Оценка — 2017
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	1	1	0	0	0		
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	1	1	0	0	0		
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	2	0	0	0	0		
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	0	0,5	0	0	0		

Снижение оценок по направлению реформы по профилактике и консультированию связано с низким качеством докладов о правоприменительной практике или с их отсутствием. Ространснадзор подготовил в 2018 году один доклад формального характера.

менительной практике и доклада с руководствами по соблюдению обязательных требований. Кроме того, в открытом доступе отсутствуют сведения о разработке ФТС России ведомственной программы профилактики.

ФТС России не разместила в открытом доступе ни одного доклада о правоприменительной практике.

Также отсутствуют сведения об утверждении программы профилактики Росстандартом.



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2019 ГОД

В рамках развития направления реформы контрольно-надзорной деятельности по профилактике и консультированию рекомендуется:

1. Органам контроля рекомендуется развивать индивидуальное консультирование подконтрольных лиц. Для этих целей может быть организована работа горячей телефонной линии, по которой имелась бы возможность получить первичную консультацию о способе соответствия требованиям, а также работа интернет-сервиса, в рамках которого можно получить ответ на свой запрос в короткий срок (до 5 дней). На базе работы горячей линии и интернет-сервиса консультирования на официальных сайтах рекомендует вести рубрику с разъяснениями наиболее часто встречающихся вопросов.
2. Органам контроля следует создавать интерактивные сервисы самообследования (самооценки), пройдя которые предприниматель сможет удостовериться, что его деятельность соответствует требованиям или выявить недостатки в своей деятельности.

3. Также следует разрабатывать путеводители / руководства по соблюдению требований (guideline) по типовым аспектам ведения бизнеса. В таких путеводителях на понятном языке с иллюстрациями и примерами должны приводиться и разъясняться все ключевые обязательные требования по соответствующей тематике.
4. В качестве перспективных предложений авторы доклада предлагают рассмотреть возможность для отдельных видов контроля предусмотреть проведение так называемых профилактических визитов («надзорного аудита»). Такие мероприятия должны проводиться органами контроля по заявлениям предпринимателей. По итогам их проведения могут даваться рекомендации по соблюдению обязательных требований, объявляться предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, однако не должны наступать негативные

последствия, такие как отзыв или приостановление лицензий (иных разрешений), привлечение к административной ответственности.

Кроме того, может быть рассмотрена возможность внедрения в процедуры проверки элементов консультирования. Для этого необходимо обязать инспектора по запросу проверяемого им лица давать в ходе проверки устные разъяснения о содержании проверяемых требований, об их применении и способах их соблюдения. Наказания и иные неблагоприятные последствия для предпринимателей в рамках таких визитов не должны применяться.

Для реализации данных предложений потребуется предусмотреть соответствующие положения в разрабатываемом федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

5. ИК-ТЕХНОЛОГИИ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Грамотное внедрение ИКТ позволяет многократно повысить производительность труда в практически любой организации: в коммерческой компании, так и в органе власти. В связи с этим информатизация контрольно-надзорной деятельности представляет собой значительный резерв для повышения эффективности государственного контроля.

Использование информационных технологий позволяет сократить временные и кадровые затраты на ведение реестра подконтрольных лиц (производственных объектов), учет ранее проведенных проверок и их результатов, а также случаев причинения вреда по вине подконтрольных лиц. Благодаря информационным системам становится возможным без участия человека проводить анализ характеристик подконтрольных лиц (объектов), отбирая лица

и объекты для проверок. Использование автоматизированных устройств дистанционного контроля позволяет повысить интенсивность и в отдельных случаях глубину контроля при сохранении или даже сокращении штата инспекторов.

Помимо повышения эффективности органов контроля, ИКТ позволяют сократить затраты бизнеса на взаимодействие с инспекторами. Функционирование личного кабинета подконтрольного лица, онлайн-сервисов консультирования и обжалования решений, действий органа контроля позволяют полностью или в значительной мере перевести информационное взаимодействие между органом власти и подконтрольным лицом в электронную форму. Это делает получение и отправку документов более удобным, сокращая временные затраты сотрудников подконтрольных хозяйствующих субъектов.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2018 ГОДА

К началу 2018 года был сформирован массив нормативно-правовых и программно-методических документов, необходимых для комплексного использования ИКТ в контрольно-надзорной деятельности. В данном массиве можно выделить следующие наиболее важные элементы:

1) Законодательное закрепление возможности электронного документооборота между органами контроля и проверяемыми лицами

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ в 2010 году и в 2015-16 годах был дополнен рядом положений, допускающими возможности обмена электронными документами между проверяемыми лицами и органами контроля в следующих случаях:

- возможность уведомления проверяемого лица о проведении плановой или внеплановой проверки посредством направления электронного документа;
- право лица, в отношении которого проводится документарная проверка, представить указанные в запросе документы в электронной форме;
- возможность направления проверяемому лицу акта проверки в виде электронного документа (при наличии согласия проверяемого лица);
- право проверяемого лица представить в электронной форме возражения в отношении акта проверки или предписания об устранении нарушений.

2) Законодательное закрепление возможности электронного документооборота между органами власти при осуществлении контрольно-надзорной деятельности

Во-первых, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ и подзаконные акты, принятые для его реализации, допускают возможность электронного документооборота между органами контроля и прокуратуры:

- утвержденный органом контроля ежегодный план проверок может направ-

ляться в орган прокуратуры в форме электронного документа;

- заявление органа контроля о согласовании внеплановой выездной проверки и решение прокурора о согласовании (отказе в согласовании) проверки могут направляться в электронном виде.

Во-вторых, в 2015 году Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ был дополнен обязанностью органов контроля осуществлять межведомственное информационное взаимодействие для организации и проведения мероприятий по контролю. Согласно распоряжению Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р взаимодействие должно быть организовано в отношении 188 документов и категорий сведений, из которых исключительно на бумаге должны были предоставляться только 10 документов. Обмен остальными документами и сведениями должен осуществляться в электронном виде.

В-третьих, в 2012 году Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ был дополнен положением, предусматривающим сбор в электронной форме посредством ГАИС «Управление» ежегодных докладов об осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора) и об эффективности такого контроля.

3) Создание Единого реестра проверок

В 2014 году Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ был дополнен новой статьей, предусматривающей создание Единого реестра проверок для учета проводимых проверок и их результатов. В следующем году постановлением Правительства РФ были утверждены правила формирования и ведения данного реестра.

Все необходимые сведения вносятся в ЕРП должностными лицами органов контроля только в электронном виде. Основные сведения, содержащиеся в данном реестре, доступны всем заинтересованным лицам на портале по адресу: <https://proverka.gov.ru>.

4) Утверждение паспорта приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности»

Протоколом заседания проектного комитета от 27 января 2017 года № 5 был утвержден паспорт приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности», который является составной частью приоритетной программы. Протоколом заседания проектного комитета от 20 декабря 2017 года № 78(14) паспорт данного проекта был утвержден в полностью новой редакции.

Данные редакции паспортов содержали крайне амбициозные планы. В первой редакции на 2017 год было запланировано 29 мероприятий, на 2018 год — 15 мероприятий, на 2019-2020 годы — 8 мероприятий. Во второй редакции содержались только те мероприятия, которые были запланированы на 2018 год. Всего было запланировано 53 мероприятия. Их реализация должна была обеспечить достижение высокого уровня информатизации КНД для 2 органов контроля и среднего уровня информатизации КНД для 11 органов контроля.

5) Утверждение Стандарта информатизации КНД

Протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 года № 40(6) были утверждены Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности).

Данный документ содержит требования к информатизации 12 основных элементов внешней и внутренней деятельности органов контроля. Для бизнеса наиболее актуальной является информатизация следующих элементов контрольно-надзорной деятельности:

- внедрение системы управления рисками;
- систематизация и учет обязательных требований;
- проведение профилактической работы;
- проведение антикоррупционных мероприятий;
- информационное взаимодействие органов контроля и проверяемых лиц;

→ непосредственное проведение контрольно-надзорных мероприятий.

По каждому элементу контрольной деятельности Стандарт предусматривает 3 этапа развития, которые формализованы в виде базового, среднего и высокого уровня информатизации КНД.

6) Определение функциональной архитектуры Единой информационной среды контрольной (надзорной) деятельности

Также протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 года № 40(6) была утверждена Функциональная архитектура Единой информационной среды контрольной (надзорной) деятельности. Она представляет собой концептуальное видение целевого состояния ведомственных информационных систем органов контроля и межведомственных информационных систем, образующих инфраструктуру электронного правительства (ФРГУ, ЕПГУ, ЕРП, СМЭВ, ГИС ГМП, ГАСУ и т.д.) в их взаимодействии, необходимом для надлежащей автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

7) Методические рекомендации по внедрению интернета вещей в контрольно-надзорную деятельность

Протоколом заседания проектного комитета от 9 ноября 2017 года № 73(13) были утверждены Методические рекомендации по внедрению и использованию промышленного интернета вещей для оптимизации контрольной (надзорной) деятельности.

Данный документ, прежде всего, содержит определение «промышленного интернета вещей» в целом и применительно к контрольно-надзорной деятельности в частности, а также принципы использования интернета вещей в КНД. Также в методических рекомендациях описаны порядок и уровни внедрения интернета вещей в контрольно-надзорную деятельность, целевая конфигурация элементов интернета вещей, способы использования интернета вещей при реализации различных форм контроля, а также организационные решения при внедрении данного инструмента автоматизации.



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2018 ГОДУ

ВНЕДРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ «ТИПОВОЕ ОБЛАЧНОЕ РЕШЕНИЕ ПО АВТОМАТИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ (НАДЗОРНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Уровень информатизации органов контроля значительно различается. Одни ведомства (например, ФНС России, ФТС России, Роструд, Росприроднадзор) активно используют информационные системы, обеспечивающие как автоматизацию внутренних процессов ведомств по подготовке и проведению проверок, так и электронное взаимодействие между органами контроля и проверяемыми лицами. Другие органы контроля не имеют развитых ИТ-инструментов.

Для выравнивания данного дисбаланса в рамках проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности» было запланировано создание государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ТОР КНД).

Данная система была задумана как универсальный ИТ-инструмент, обеспечивающий информатизацию типового набора функций, осуществляемых контрольно-надзорными органами. Наличие такого инструмента позволяет органам контроля, в настоящее время не располагающими развитыми информационными системами, использовать готовый качественный продукт информатизации КНД вместо затратного создания «с нуля» своей собственной системы.

Распоряжением Правительства РФ от 26.09.2017 № 2049-р был утвержден План мероприятий по созданию, развитию и вводу в эксплуатацию информационной системы ТОР КНД на 2017 — 2019 годы. Создание системы осуществляет ФГБУ НИИ «Восход», подведомственный Минкомсвязи России. Положение о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации кон-

трольной (надзорной) деятельности» было утверждено постановлением Правительства РФ от 21.04.2018 № 482.

Наиболее важными функциями данной информационной системы являются:

- учет сведений о подконтрольных лицах или используемых ими производственных объектах, включая сведения о категориях риска (классах опасности);
- ведение реестра должностных лиц органов государственного или муниципального контроля (надзора);
- планирование мероприятий по контролю с учетом присвоенных категорий риска (классов опасности), включая следующие действия:
 - формирование в автоматизированном режиме проектов ежегодных планов проверок;
 - обеспечение внутриведомственного согласования проектов планов мероприятий по контролю;
 - передача проектов планов мероприятий по контролю во ФГИС ЕРП;
- обеспечение возможности использования проверочных листов, утвержденных уполномоченными органами;
- внесение сведений о мероприятиях по контролю во ФГИС ЕРП через личный кабинет пользователя;
- направление запросов и получение сведений о проверяемом лице в рамках межведомственного информационного взаимодействия;
- направление, получение, обработка и доставка электронных сообщений в рамках межведомственного информационного взаимодействия;
- обеспечение доступа к электронным сервисам государственных информационных систем, предоставляющих необ-

- ходимые для осуществления контроля (надзора) сведений и подключенных к СМЭВ;
- формирование, ведение и публикация для всеобщего доступа в сети интернет перечней проверяемых нормативных правовых актов и текстов данных актов (для каждого вида контроля);
 - ведение сведений о значениях показателей результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
 - обработка в машиночитаемом виде сведений о показателях результативности и эффективности контрольной деятельности, а также передача данных сведений в ГАИС «Управление».

В настоящее время идет внедрение ТОП КНД в повседневную деятельность органов регионального контроля. Согласно распоряжению Правительства РФ от 26.09.2017 № 2049-р подключение органов субъектов РФ к данной информационной системе должно быть закончено 1 августа 2019 года.

РАСШИРЕНИЕ ПЕРЕЧНЯ СВЕДЕНИЙ, ВКЛЮЧАЕМЫХ В ЕДИНЫЙ РЕЕСТР ПРОВЕРОК

Постановлением Правительства РФ от 21.11.2018 № 1399 были внесены изменения в Правила формирования и ведения единого реестра проверок, предусматривающие расширение перечня информации, включаемой в данный реестр. Среди них можно выделить два наиболее важных для бизнеса изменения.

Во-первых, органы контроля обязуются вносить в Единый реестр проверок сведения о контрольной закупке и результатах ее проведения. В составе данных сведений в реестр должны быть внесены общие сведения о контрольной закупке (учетный номер, приказ-основание для контрольной закупки, ее цель, предмет и т.д.), информация об органе контроля и лице, в отношении которого проводится закупка, сведения о результатах контрольной закупки и результатах исследований товаров, приобретенных в ходе закупки товаров, а также информация о мерах, принятых по результатам контрольной закупки.

Вся информация подлежит внесению в ЕРП уже после проведения закупки: общие сведения о данном контрольном мероприятии, об органе контроля и о лице, в отношении которого проводится закупка, включаются в реестр не позднее 3 рабочих дней со дня проведения закупки. Остальные сведения вносятся в Единый реестр проверок по мере ее возникновения или получения органом контроля.

Во-вторых, данным постановлением Правительства РФ был установлен детализированный перечень подлежащих включению в Единый реестр проверок сведений о плановых и внеплановых проверках, проводимых ФАС России в соответствии со ст. 25.1 Федерального закона «О защите конкуренции», об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Методические рекомендации по обеспечению юридической значимости представленных в электронной форме заполненных проверочных листов, актов о контрольно-надзорных мероприятиях, иных документов жизненного цикла контрольной (надзорной) деятельности

Данные методические рекомендации разработаны во исполнение п. 13 разд. 3 паспорта приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности». Документ был размещен на портале программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (контроль-надзор.рф) без формального утверждения каким-либо органом, что снижает его статус.

Методические рекомендации содержат примерный перечень документов, которые могут быть получены или созданы в электронном виде органом контроля в ходе своей контрольно-надзорной деятельности. Также документ содержит рекомендации по

- технической реализации всех процедур жизненного цикла заполненных проверочных листов, актов о контрольных мероприятиях в электронной форме (включая ознакомление проверяемого лица с их содержанием);
- обеспечению юридической значимости сведений, отраженных в проверочных листах;

- обеспечению возможности установить авторство и подтвердить неизменность заполненных проверочных листов и актов о контрольных мероприятиях в электронной форме;
- обеспечению долговременного хранения заполненных проверочных листов и актов о контрольных мероприятиях в электронной форме.

Для бизнеса наибольший интерес представляют рекомендации организовать взаимодействие с проверяемым лицом и получить от него либо от уполномоченных органов власти юридически значимую информацию, необходимую для осуществления взаимодействия с проверяемым лицом в электронной форме.

В этой связи документ содержит следующие рекомендации органам контроля:

- 1) организовать работу по получению и актуализации сведений об адресах электронной почты подконтрольных лиц, которые содержатся ЕГРЮЛ и ЕГРИП, для последующего направления уведомле-

ний о проведении проверок и актов проверок;

- 2) организовать работу по предоставлению личных кабинетов в ведомственных информационных системах юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям;
- 3) организовать работу (в том числе с оператором ЕПГУ) по размещению в личных кабинетах проверяемых лиц сервисов, обеспечивающих возможность для руководителя проверяемого лица выразить согласие на осуществление взаимодействия в электронной форме с обеспечением аутентификации лица, выразившего согласие;
- 4) организовать работу по обеспечению операторами информационной системы либо интернет-провайдером возможности заверения перечня исходящей корреспонденции из личного кабинета инспектора и подтверждения содержания исходящих документов в течение срока хранения документа до передачи его в архив.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Для выявления результатов 2018 года авторы доклада произвели оценку сложившейся правоприменительной практики по использованию ИКТ при осуществлении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов государственного контроля. Текущее состояние информатизации контрольно-надзорной деятельности было проанализировано, исходя из наличия и качества предоставления следующих информационных инструментов и сервисов:

- сервис личного кабинета подконтрольного лица, предназначенный для электронного взаимодействия при осуществлении контроля (прежде всего, для обмена с подконтрольными лицами документами и сведениями в электронном виде);
- учет подконтрольных лиц и (или) принадлежащих им производственных объектов в электронном виде с использованием ведомственных информационных систем;

- учет в электронном виде историй проверок (информации о фактах проведения проверок и их результатах);
- учет в электронном виде случаев причинения вреда подконтрольными лицами (учет контролируемых инцидентов, выявленных как путем проведения мероприятий по контролю, так и вне рамок данных мероприятий);
- электронные сервисы консультирования в сети Интернет подконтрольных хозяйствующих субъектов должностными лицами контрольного органа;
- подача в электронном виде административных жалоб на результаты проверок и их рассмотрение с использованием ведомственных информационных систем;
- использование для проверки соблюдения обязательных требований автоматических средств, обеспечивающих

контроль без взаимодействия с проверяемыми лицами, а также использование иных средств автоматизации проверок.

Наличие вышеуказанных сервисов засчитывалось только в том случае, если они обеспечивают именно контрольно-надзорную деятельность (проведение проверок или иных форм контроля). Наличие каких-либо аналогичных сервисов в целях автоматизации разрешительной деятельности или оказания других государственных услуг для настоящего доклада во внимание не принималось. Также к анализу не принимались информационные системы внутреннего электронного документооборота органа.

Для выявления и оценки информационных инструментов и сервисов использовались сведения из открытых источников: информация на официальных сайтах органов контроля, нормативно-правовые акты, включая утвержденные планы информатизации ведомств, иные находящиеся в открытом доступе нормативные документы, в том числе документация об информационных системах (руководства пользователей и т.д.). Оценки выставлялись на основании экспертного анализа с применением следующих критериев:

→ электронный сервис эффективно поддерживается специальным программ-

ным обеспечением (государственными информационными системами) — 2 балла;

→ обнаружены отдельные недостатки информационного обеспечения (например, информационная система децентрализована, обеспечивает работу соответствующих сервисов только по отдельным вопросам контроля или для отдельных видов поднадзорных лиц (объектов), содержит неструктурированные данные, для автоматизации процессов требуются серьезные доработки) — 1 балл;

→ для выполнения функции органа контроля используется стандартное офисное программное обеспечение, специально не предназначенное для автоматизации контрольно-надзорной деятельности (например, MS Excel), либо функция не осуществляется в электронном виде в целом — 0 баллов.

Система оценивания аналогична системе, использованной при подготовке доклада за прошлый год, что обеспечивает сопоставимость сведений за разные годы. Нижеприведенная таблица 1.12 отражает ситуацию по состоянию на 31 декабря 2018 года. Указанные в ней виды государственного контроля расположены по мере убывания среднего балла, полученного в результате оценки по 7 параметрам.

ТАБЛИЦА 1.12

Оценка продвижения реформы в сфере использования ИКТ для контрольно-надзорной деятельности

Вид контроля	Наименование информационной системы	Личный кабинет подконтрольного лица
 Налоговый контроль (ФНС России)	<ul style="list-style-type: none"> АИС «Налог-3» 	0
 Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	<ul style="list-style-type: none"> Система электронных сервисов «Онлайнинспекция.рф» АСУ КНД 	0
 Таможенный контроль (ФТС России)	<ul style="list-style-type: none"> АИС «Центральный реестр субъектов ВЭД» и иные подсистемы ЕАИС таможенных органов 	0
 Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	<ul style="list-style-type: none"> ПТО УОНВОС ФГИС ПТК Госконтроль 	0
 Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	<ul style="list-style-type: none"> ВетИС 	1
 Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	<ul style="list-style-type: none"> АИС «Госземнадзор» 	0
 Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	<ul style="list-style-type: none"> КСИ Ростехнадзора 	0
 Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	<ul style="list-style-type: none"> СПО ИАП АИС «Электронный инспектор» ФБД «Пожары» 	1
 Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	<ul style="list-style-type: none"> ЕИС Роскомнадзора; АС «Ревизор» АСРК-РФ 	0

Учет подконтрольных лиц (объектов)	Учет историй проверок	Учет случаев причинения вреда (контролируемых инцидентов)	Электронные сервисы консультирования	Электронное рассмотрение жалоб	Автоматизированный дистанционный контроль	Итоговая оценка за 2018 год	Оценка 2017	Оценка 2016
2	2	2	1	0	0	○	○	○
2	2	2	1	0	0	○	○	○
2	1	1	2	0	1	○	○	○
2	2	1	1	0	1	○	○	○
0	1	1	1	0	0	○	○	○
1	1	0	1	0	0	○	○	○
1	1	0	1	0	0	○	○	○
1	1	0	0	0	0	○	○	○
0	1	1	0	0	0	○	○	○

Вид контроля	Наименование информационной системы	Личный кабинет подконтрольного лица
 Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	<ul style="list-style-type: none"> • СКАТ-ДИР • СКАТ-ТК • АРМ Инспектор • АИС РПТ • АЦКН Ространснадзора 	0
 Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	<ul style="list-style-type: none"> • ИС «Реестр субъектов естествен. монополий» • БД «Правовые акты ФАС России» 	1
 Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	<ul style="list-style-type: none"> • БД «Федеральный реестр ЮЛ и ИП» 	0
 Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	<ul style="list-style-type: none"> • БД «Федеральный реестр ЮЛ и ИП» • ГИС ЗПП 	0
 Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	<ul style="list-style-type: none"> • АРГУС-Фито 	1
 Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	<ul style="list-style-type: none"> • Не выявлена 	0
 Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	<ul style="list-style-type: none"> • Не выявлена 	0

* Росреестр имеет собственный сервис «личный кабинет правообладателя», отличающийся удобством и многофункциональностью. Однако возможности данного сервиса ограничены только предоставлением государственных услуг. Обмен документами и информацией, связанными с контрольно-надзорной деятельностью, в личном кабинете правообладателя невозможен.

Проведенный анализ правоприменительной практики показывает, что свои позиции в «зеленой зоне» сохранили налоговый и таможенный контроль, «трудовой» надзор, федеральный государственный экологический надзор, получившие высокую оценку и по итогам 2017 года.

Среди достижений, связанных с информатизацией **налогового контроля**, можно

особо выделить а) широкий функционал и активное использование подконтрольными лицами сервиса «Личный кабинет налогоплательщика»; б) наличие сервисов, которые обеспечивают возможность направления в налоговые органы запросов и жалоб в электронном виде; в) использование инструментов автоматизированного контроля (АСК НДС-2) и дистанционного контроля (системы налогового мониторинга).

Учет подконтрольных лиц (объектов)	Учет историй проверок	Учет случаев причинения вреда (контролируемых инцидентов)	Электронные сервисы консультирования	Электронное рассмотрение жалоб	Автоматизированный дистанционный контроль	Итоговая оценка за 2018 год	Оценка 2017	Оценка 2016
0	1	0	0	0	0			
0	1	1	1	0	0			
1	1	0	1	0	0			
1	1	0	1	0	0			
1	1	0	0	0	0			
0	1	1	0	0	0			
0	1	0	0	0	0			

Высокая оценка информатизации «**трудо-го надзора**» обеспечивается за счет функционирования системы сервисов «Онлайн-инспекция.рф». Предоставляемые на данном портале сервисы «Дежурный инспектор» и «Электронный инспектор», по мнению авторов данного доклада, по-прежнему являются лучшими примерами электронного консультирования.

Первый сервис обеспечивает возможность работодателю не только ознакомиться с ответами на часто задаваемые вопросы, но и дистанционно задать вопрос дежурному сотруднику Роструда. По состоянию на середину 2018 года ответ предоставлялся примерно через 5-7 дней (в декабре 2017 года данный срок составлял 8-10 дней). Второй сервис позволяет пройти самопроверку соблюдения требований трудового законодательства

путем заполнения проверочных листов¹⁵. Также высокой оценки заслуживает сервис «Банк документов», который содержит формы, образцы и примеры 1650 документов, которые должны формироваться работником или работодателем в процессе трудовых отношений.

В отношении **таможенного контроля** можно особо выделить а) широкий функционал личного кабинета участника внешнеэкономической деятельности; б) высокий уровень развития информационной системы «Центральный реестр субъектов ВЭД»¹⁶; в) внедрение автоматической регистрации деклараций на товары и автоматического выпуска товаров, что обеспечивает сокращение времени таможенного оформления. Серьезным недостатком является отсутствие на сайте ФТС России или в личном кабинете участника ВЭД единого полнофункционального сервиса консультирования и обжалования.

Высокая оценка ИКТ-обеспечения **экологического надзора** связана с наличием личного кабинета природопользователя: подконтрольное лицо имеет возможность получения через личный кабинет различных уведомлений (информации о присвоении категории риска, уведомления о проведении проверки, акта проверки, предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований) и возможность прохождения самопроверки с использованием проверочного листа.

Пилотный проект Росприроднадзора по использованию интернета вещей в целях автоматизированного мониторинга выбросов загрязняющих веществ получил в 2018 году призовое место в конкурсе лучших практик КНД «Контрольная точка». Однако несмотря на высокую оценку пилотного проекта, нужно отметить, что требование законодательства о массовом внедрении данного инструмента автоматизированного контроля с начала 2019 года Росприроднадзором на практике не выполнено.

Федеральный государственный ветеринарный надзор и государственный земельный надзор, осуществляемый Росреестром, перешли из «желтой» в «зеленую зону».

Продвижение **ветеринарного надзора** связано с активным внедрением федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (ВетИС). Данная система состоит из 9 компонентов, которые обеспечивают комплексную информатизацию разрешительной, экспертной и надзорной деятельности органов и учреждений государственной ветеринарной службы. Приказом Россельхознадзора от 30.01.2018 № 53 были утверждены Методические указания по обеспечению функционирования данной ФГИС, которые содержат полное и систематизированное описание содержания и порядка функционирования различных компонентов данной системы.

В 2018 году был завершён переход на выдачу ветеринарных сопроводительных документов исключительно в электронном виде. Несмотря на отдельные негативные стороны данной реформы, переход на электронные ВСД позволил как сократить временные и финансовые затраты на оформление данных документов (например, исчезла необходимость в защищенных бланках ВСД), так и повысить степень прослеживаемости подконтрольных товаров.

Повышение оценки государственного **земельного надзора** Росреестра связано с активным использованием данным ведомством АИС «Госземнадзор», в том числе для проведения дистанционных (без взаимодействия с подконтрольными лицами) административных обследований объектов земельных отношений. Количество таких мероприятий последние годы растет и достигло значительных показателей: например, в первой половине 2018 года проведена 41 000 обследований.

Однако вышеуказанные примеры являются исключением из общей тенденции. Уровень информатизации большинства видов контроля, являющихся массовыми и значимыми для бизнеса, в 2018 году не претерпел значительных изменений. Так, оставшиеся 4 вида контроля (надзора), находящиеся в «желтой зоне», сохранили оценку. 7 видов контроля, отнесенные по результатам прошлогодней оценки к «красной зоне», сохранили низкий уровень информатизации.

¹⁵ Для проведения самопроверки доступно 177 тематических проверочных листов, охватывающих все правоотношения, регулируемые трудовым законодательством, включая вопросы охраны труда.

¹⁶ Проект «Электронное досье участника ВЭД» заслуженно стал одним из победителей конкурса лучших практик контрольно-надзорной деятельности «Контрольная точка», проведенного Аналитическим центром при Правительстве РФ в конце 2018 года.



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2019 ГОД

Поскольку в прошедшем году кардинальное повышение уровня информатизации не произошло, основная часть рекомендаций доклада РСПП 2018, по-прежнему, сохраняет свою актуальность.

1. В 2019 году сервисы личных кабинетов подконтрольных лиц должны быть созданы, как минимум, для всех видов государственного контроля (надзора), являющихся наиболее массовыми и значимыми для бизнеса. В настоящее время для почти половины таких видов контроля сервисы личного кабинета не используются, а еще для четверти существующие сервисы предоставляют крайне ограниченные возможности.

Оптимальным вариантом является многофункциональный личный кабинет, обеспечивающий возможность обмена документами (сведениями) между органом власти и хозяйствующим субъектом в рамках всех разрешительных, контрольно-надзорных и консультационных функций, исполняемых данным органом. Если ведомство уже имеет сервис личного кабинета, функции которого ограничены получением государственных услуг, то функционал сервиса должен быть расширен через создание возможности обмена документами или сведениями, создаваемыми в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Ориентирами при создании и развитии данных ИТ-инструментов могут служить личные кабинеты, созданные ФНС России, ФТС России и Росприроднадзором.

Такой кабинет может создаваться на базе функционала Единого портала государственных услуг как общий кабинет для взаимодействия подконтрольного лица со многими контрольными органами.

2. Все ведомства, осуществляющие наиболее массовые и значимые для бизнеса виды контроля, должны обеспечить наличие и функционирование сервисов электронного консультирования подконтрольных лиц. Сервис консультирования должен быть доступен как из личного кабинета подконтрольного лица, так и любому посетителю сайта ведом-

ства. Данный сервис должен состоять из 3 элементов:

- структурированный в виде справочника набор ответов на часто задаваемые вопросы (с возможностью для любого пользователя сайта поставить отметку о полезности ответа на соответствующий вопрос и указанием статистики пользователей, оценивших ответ на конкретный вопрос положительно или негативно);
- наличие структурированного банка документов, содержащего формы, образцы и примеры документов, которые должны формироваться подконтрольными лицами и их работниками в ходе проверяемой деятельности, а также органом контроля в ходе контрольно-надзорной деятельности;
- возможность задать вопрос с использованием формы на сайте и получить ответ в сокращенные сроки, доступный для просмотра любым пользователем сайта (оптимальным является предоставление ответа в день направления запроса; в случае популярности сервиса и большого объема обращений срок может быть увеличен, но в любом случае он должен составлять не более 5 дней).

Ориентирами могут служить сервисы «Электронный инспектор», «Дежурный инспектор» и «Банк документов», реализованные Рострудом.

3. Органы контроля должны обеспечить наличие сервиса, обеспечивающего подачу в электронном виде жалоб на результаты проверок и их рассмотрение с использованием ведомственных информационных систем. Для установления лица, подающего жалобу, орган контроля может принять решение о предоставлении сервиса электронного обжалования через личный кабинет подконтрольного лица либо без такового, но с использованием ЕСИА.

Поданные в электронном виде жалобы на результаты проверок, по общему правилу,

должны рассматриваться в течение стандартного срока рассмотрения обращений, т.е. в течение 30 дней. Однако крайне желательно, чтобы срок рассмотрения жалоб, поданных в электронном виде, был значительно сокращен по сравнению со сроком рассмотрения жалоб, поданных традиционным способом (например, до 14 дней).

Все решения, принятые по результатам рассмотрения жалоб, должны размещаться в открытом доступе на сайте органа контроля. Для удобства использования банк решений по жалобам должен иметь средства для поиска конкретной жалобы и жалоб конкретных категорий (по тематике, по дате, по рассмотревшему органу и т.д.).

Примерными ориентирами при создании и развитии данных сервисов могут служить сервисы электронного обжалования ФНС России и Роструда.

4. Ведение учета подконтрольных лиц и (или) принадлежащих им объектов, учета проверок и иных мероприятий по контролю, учета нарушений обязательных требований и случаев причинения подконтрольными лицами вреда представляют собой сугубо внутренние процессы органов контроля, непосредственно не затрагивающие подконтрольных лиц.

Однако от уровня информатизации данных процессов напрямую зависит скорость и качество внедрения риск-ориентированного подхода в целом и возможность использования динамического способа оценки риска конкретного лица (объекта) в частности.

Все органы контроля, осуществляющие наиболее массовые и значимые для бизнеса виды контроля, в 2019 году должны создать «с нуля» ведомственные информационные системы или обеспечить развитие существующих информационных систем таким образом, чтобы данные системы

обеспечивали ведение всех 3 вышеуказанных учетов. Данные учеты должны быть связаны между собой и носить исчерпывающий характер, включая всех лиц, объектов, фактов проверок, нарушений, случаев причинения вреда.

Ориентиром может служить практика ведения в электронном виде данных учетов ФТС России (субъектный подход), Росприроднадзором и Ростехнадзором (объектный подход).

5. В 2019 году необходимо активизировать внедрение в контрольно-надзорную деятельность инструментов «цифрового контроля»: устройств дистанционного контроля (как автоматизированных, так и неавтоматизированных) и информационных систем, обеспечивающих автоматический (без участия сотрудников органа контроля) анализ соблюдения подконтрольными лицами обязательных требований. Их внедрение должно осуществляться при строгом соблюдении 2 условий:

→ использование средств «цифрового» контроля должно в обязательном порядке приводить к сокращению плановых проверок и иных плановых мероприятий по контролю (вплоть до полного отказа) для сокращения издержек проверяемых лиц;

→ внедрение средств дистанционного контроля (датчики, камеры видеонаблюдения и т.д.) должно быть только правом, но не обязанностью подконтрольного лица, если приобретение и обслуживание данных устройств должно осуществляться за счет подконтрольных лиц.

Подробный анализ используемых в настоящее время инструментов «цифрового контроля» и рекомендации по расширению сфер их применения приведены в специальном разделе настоящего доклада.

02

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА

1. Законодательство об административных правонарушениях	70
2. Анализ административной практики органов контроля	72
3. Проблемы и негативные практики привлечения к административной ответственности	85
4. Предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях	92

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Орган контроля при выявлении нарушений по результатам проведения проверки применяет меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к различным видам юридической ответственности.

В отличие от большинства западных стран, ответственность за совершение административных правонарушений в России кодифицирована в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Особенная часть КоАП РФ содержит 17 глав и 696 статей, всего установлено более чем 1800 составов административных правонарушений.

Впервые кодификация законодательства об административных правонарушениях произошла в 1984 году. Тогда Особенная часть КоАП СССР предусматривала всего 153 статьи. Переход к рыночной экономике привел к необходимости законодательного закрепления новых видов административных правонарушений, в результате чего в 1990-е годы административная ответственность снова достаточно хаотично устанавливалась отраслевыми законодательными актами. В итоге в 2001 году потребовалась повторная кодификация законодательства об административных правонарушениях.

Первая редакция Особенной части КоАП РФ, принятая в конце 2001 года, содержала 404 статьи и более 600 составов административных правонарушений. Таким образом, за период действия с 2002 года КоАП РФ в среднем в год прирастал 17 новыми статьями, устанавливающими административную ответственность, и 70 новыми составами административных правонарушений (рисунок 2.1). В КоАП РФ более 600

раз вносились изменения различными федеральными законами, то есть в среднем по 35 законов ежегодно (или в среднем одно изменение за полторы недели).

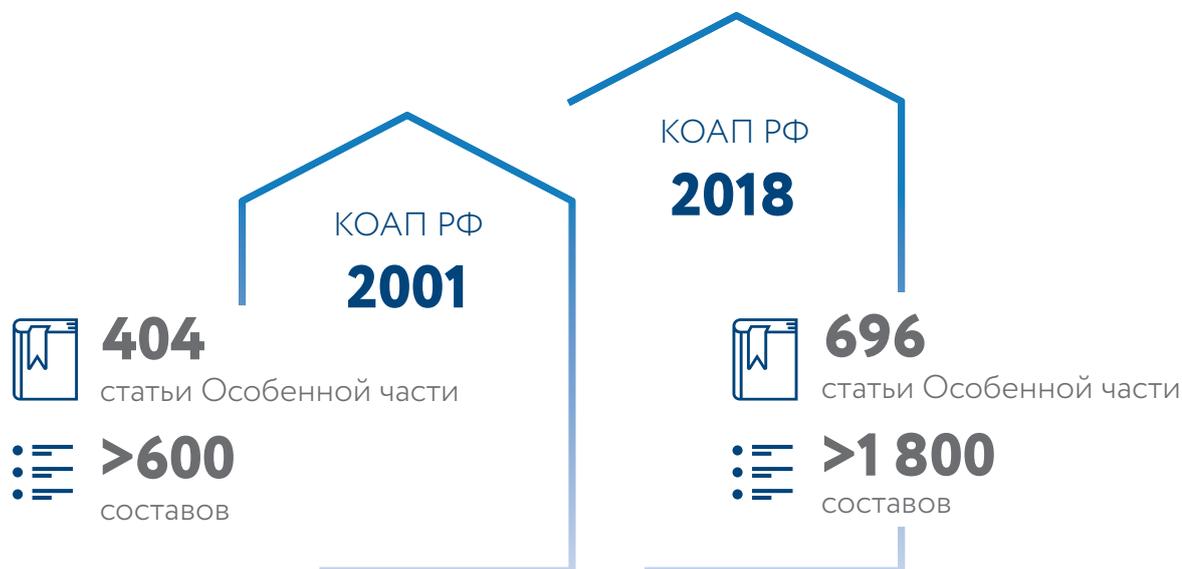
Обилие поправок не могло не сказаться на качестве законодательного регулирования. В одном законодательном акте достаточно сложно отразить всё многообразие отраслевой специфики административной ответственности, из-за чего множество составов КоАП РФ имеют бланкетный (отсылочный) характер к неопределенному множеству отраслевых норм и правил, установленных в том числе подзаконными актами.

КоАП РФ устанавливает ответственность и в отношении граждан за различные проступки, такие как мелкое хищение, оскорбление, побои и нарушения правил дорожного движения, и в отношении бизнеса за различные нарушения экономического характера, и в отношении государственных и муниципальных служащих за различные должностные нарушения.

Многоаспектность регулирования делает КоАП РФ все более несистемным и несогласованным. Всё более становятся заметными диспропорции в установлении санкций за административные правонарушения в различных сферах, когда размер наказания зависит не от степени общественной опасности деяния, а от ведомственного лоббизма. Например, медианные значения штрафов, предусмотренных КоАП РФ для юридических лиц по основным составам административных правонарушений в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и в сфере сельского хозяйства

РИСУНОК 2.1

Рост числа составов административных правонарушений



и ветеринарии (одинаковые по своей общественной опасности для здоровья населения) отличаются в 4 раза. В сфере санитарно-эпидемиологического благополучия такое значение составляет примерно 23 тысячи рублей, а в сфере сельского хозяйства и ветеринарии — 96 тысяч рублей.

При этом, несмотря на значительный объем КоАП РФ, в него включены все-таки не все виды административных правонарушений. Ответственность за совершение части нарушений налогового законодательства, законодательства об обязательном социальном страховании и законодательства о банках и банковской деятельности по-прежнему установлена отраслевыми законодательными актами, а не КоАП РФ.

Также административные по своей сути меры воздействия могут применяться вообще вне рамок института административной ответственности. В соответствии с отраслевым законодательством применяются такие негативные для бизнеса последствия, как приостановление или аннулирование различных лицензий и иных специальных разрешений, что мало чем отличается от такого административного наказания, как административное приостановление деятельности. Также в соответствии с отраслевым за-

конодательством применяются различные отраслевые административные методы воздействия, такие как приостановление операций по счетам, приостановление переводов электронных денежных средств (ст.76 Налогового кодекса РФ, ст.77 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ), арест имущества (ст.77 Налогового кодекса РФ, ст.78 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ), бесспорное взыскание таможенных платежей и другие. Также отдельные законодательные акты предусматривают возможность по иску уполномоченных органов приостанавливать деятельность или даже ликвидировать и запрещать деятельность отдельных организаций (пп.3 п.3 ст.61 Гражданского кодекса Российской Федерации)¹⁷.

В настоящее время эксперты все чаще заявляют о необходимости реформы законодательства об административной ответственности, в рамках которой предлагается провести третью кодификацию данной отрасли законодательства¹⁸.

В обоснование этого приводятся следующие аргументы.

1. КоАП РФ все более и более теряет свой системный характер и сводится только к механическому объединению составов

¹⁷ Таким образом, полная кодификация норм административного принуждения, наверное, является невозможной, да и ненужной задачей.

¹⁸ Например, Реформа административной ответственности в России. А.В. Кирин, В.Н. Плигин, А.Г. Агишева [и др.]. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. — 477 с.

- об административных правонарушениях в одном акте.
2. Размывается грань между уголовной и административной ответственностью граждан и должностных лиц, учитывая расширение случаев применения такого наказания, как административный арест, дополнение перечня административных наказаний обязательными работами, применяемыми в уголовном законе, а также размерами административных штрафов, которые зачастую ничем не уступают уголовным. Особенно данная проблема может обостриться за счет предполагаемого внедрения такого нового вида правонарушения, как уголовный проступок.
 3. Несоразмерность административных санкций за различные правонарушения между собою, а также степени общественной опасности соответствующих деяний. Наличие безальтернативных санкций.
 4. Отсутствие единых принципов определения размера наказаний для всех административных правонарушений независимо от их сферы, в том числе процедуры оценки регулирующего воздействия в части обоснования предлагаемого размера наказания при разработке проектов нормативных правовых актов, а также процедуры оценки фактического воздействия действующих составов административных правонарушений.
 5. Неоднозначность теории и практики привлечения к административной ответственности юридических лиц.
 6. Отсутствие правового регулирования таких вопросов, как привлечение к ответственности за неоконченные правонарушения, правонарушения, совершенные в соучастии, а также порядок назначения наказаний при множественности правонарушений («эпизодов» правонарушений).
 7. Несовершенство и пробелы процессуального регулирования производства по делам об административных правонарушениях.
- Далее в настоящем докладе приведен взгляд на проблемы административной ответственности с позиции бизнес-сообщества. По результатам анализа подготовлены предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ

Административная практика различных органов контроля может отличаться друг от друга по различным параметрам. Различия могут касаться оснований для возбуждения дел об административных правонарушениях, применяемых видов административных наказаний и их размеров, подходов к определению надлежащего лица, совершившего административное правонарушение, количества «эпизодов» административного правонарушения и т.д. КоАП РФ оставляет простор при решении перечисленных вопросов. В итоге административная практика и суровость санкционной политики в целом может отличаться от ведомства к ведомству. Ниже сопоставлена административная практика ведомств по отдельным таким вопросам.

Сведения приводятся на основании данных о деятельности органов контроля, содержащихся в Государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов) за 2017 год на основе сведений, представляемых по форме федерального статистического наблюдения «1-контроль».

Административных наказаний отличается по разным ведомствам в диаметрально противоположные стороны. В основном, количество проверок превышает количество наложенных административных наказаний. Однако практика Роструда, Роспотребнадзора, Роскомнадзора свидетельствует об обратном. Например, по линии Роскомнадзора количество наложенных наказаний в 3 раза превышает количество проверок.

СОПОСТАВЛЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И КОЛИЧЕСТВА ПРОВЕРОК

Статистика органов контроля по данным показателям приведена в таблице 2.1.

Соотношение количества проведенных проверок и количества наложенных адми-

ТАБЛИЦА 2.1
Соотношение количества проведенных проверок и количества наложенных административных наказаний

Орган контроля	Количество проверок	Количество административных наказаний	Коэффициент привлечения к ответственности
Роскомнадзор	2033	6597	3,2
Роспотребнадзор	230326	332193	1,4
Роструд	149014	193928	1,3
Росприроднадзор	12375	12942	1
ФНС России	103940	107207	1
Ространснадзор	39695	39225	1
Россельхознадзор	36907	31246	0,8
Ростехнадзор	130228	77934	0,6
МЧС России	173123	90603	0,5
Росстандарт	9111	4390	0,5
Росреестр	14215	4571	0,3
ФТС России	57730	15860	0,3
ФАС России	13148	3041	0,2

Превышение количества наложенных административных наказаний над количеством проверок может быть связано со следующими причинами.

- 1) Привлечение к административной ответственности может осуществляться без проведения проверки (например, на основании непосредственного выявления признаков административного правонарушения, в том числе в результате рассмотрения обращений граждан, проведения дистанционных мероприятий по контролю).
- 2) По результатам одной проверки может возбуждаться несколько дел об административных правонарушениях. Например, за одно и то же деяние может привлекаться к административной ответственности как юридическое лицо, так и должностное лицо соответствующей организации, лично виновное в правонарушении. Также выявленные нарушения в результате проверки могут образовывать несколько составов административных правонарушений. В том числе некоторые ведомства при выявлении множественности «эпизодов» однотипных правонарушений могут возбуждать количество дел об административных правонарушениях, кратное количеству выявленных «эпизодов», например, по числу работников, в отношении которых было выявлено нарушение.

Пример 1

19.08.2016 при проведении проверочного мероприятия ООО Детского оздоровительного центра «Орленок» в Ростовской области сотрудниками УФСБ России по Ростовской области и УВМ ГУ МВД России по Ростовской области было выявлено, что при заселении в детский оздоровительный центр отдыхающих, имеющих постоянное место жительства в иных субъектах Российской Федерации, оздоровительный центр не направляет информацию о регистрации данных граждан по месту пребывания в детском оздоровительном центре в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Ростовской области. Данная обязанность не была исполнена в отношении 11 групп отдыхающих, прибывших в оздоровительный центр на летние смены (всего в отношении 844 ребенка).

В связи с этим нарушением было возбуждено 11 дел об административных правонару-

шениях, по итогам которых ДООЦ «Орленок» привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 19.15.2 КоАП РФ в виде административных штрафов в размере 250 000 рублей **по каждому постановлению** (2 млн 750 тыс. рублей).

В результате рассмотрения дела суд признал данные правонарушения малозначительными.

Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.03.2017 по делу № А53-27161/2016

Пример 2

Управление Роскомнадзора по Тюменской области провело дистанционное мероприятие по контролю в отношении ФГУП «Почта России», по итогам которого было установлено, что предприятие осуществляет пересылку письменной корреспонденции (контрольных писем Роскомнадзора) с нарушением контрольных сроков пересылки.

По итогам мероприятия по контролю в отношении «Почты России» составлено 13 протоколов, сгруппированных по направлениям отправки письменной корреспонденции.

Обстоятельство составления такого количества протоколов об административном правонарушении на основании одного акта проверки Управление Роскомнадзора по Тюменской области обосновало тем, что с точки зрения административного законодательства каждое письмо, доставленное с не соблюденным контрольным сроком, является нарушением условий лицензионной деятельности и квалифицируется как отдельное административное правонарушение, в связи с чем даже по одному письму может составляться протокол. Апелляционный суд не согласился с такой позицией.

Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2009 по делу № А70-5630/2009

Превышение количества наложенных административных наказаний над количеством проверок независимо от причин для бизнеса является негативным фактором, так как свидетельствует о большей жесткости и оперативности наложения санкций, в том числе, минуя стадию проведения проверки.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЛИЦ, ПОДЛЕЖАЩИХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Законодательство предусматривает четыре типа лиц, подлежащих административной ответственности: граждане, должностные лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица.

Согласно ч.3 ст.2.1 КоАП РФ, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

В зависимости от объема должностных обязанностей работников организаций, они могут быть привлечены к ответственности

в качестве граждан или в качестве юридических лиц.

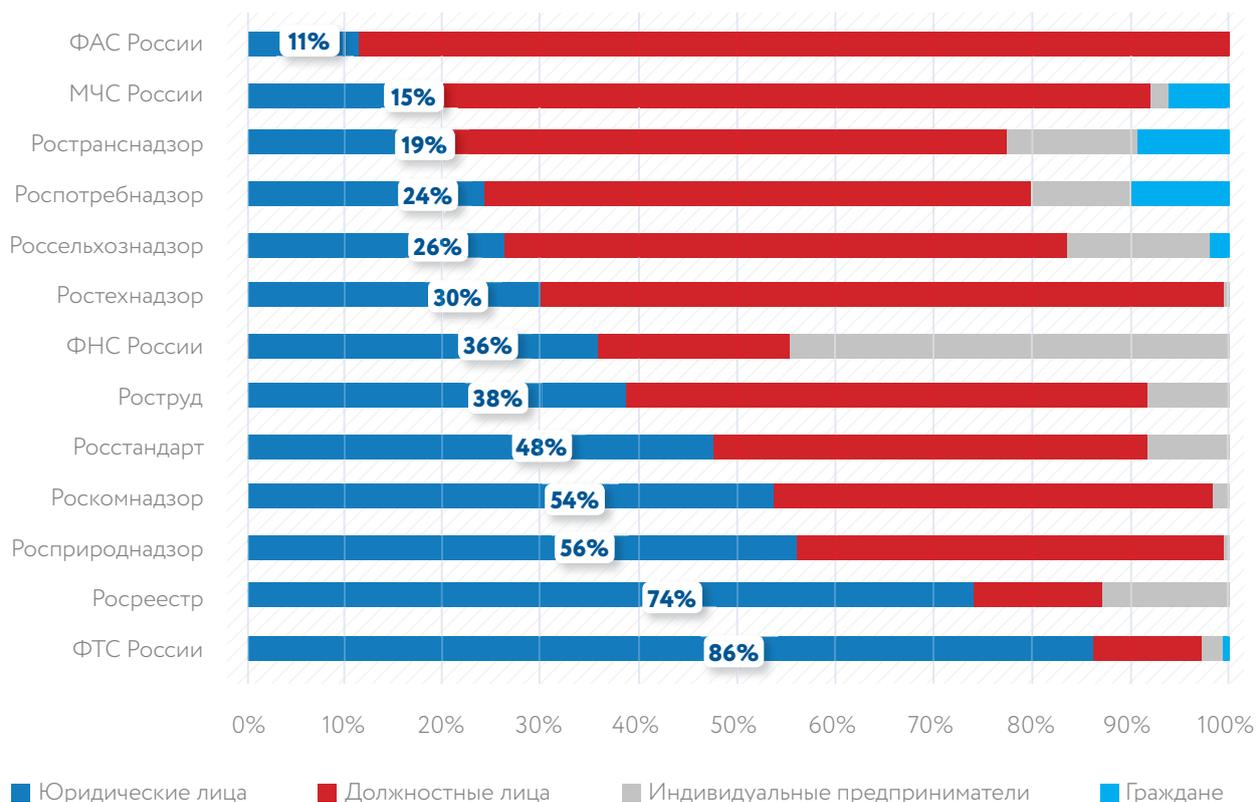
На практике решение вопроса о том, подлежит ли ответственности организация (для которой штрафы существенно выше) или работник (для которого штрафы гораздо меньше) или все вместе, полностью решается по усмотрению должностного лица, проводящего проверку.

Учитывая, что размер административных штрафов для различных субъектов административных правонарушений (граждане, должностные лица, юридические лица) кратно отличаются друг от друга, ведомственная практика определения лиц, подлежащих административной ответственности, может свидетельствовать о степени жесткости санкционной политики органа контроля.

На рисунке 2.2 указаны сведения о субъектах административных правонарушений, в отношении которых был назначен административный штраф в 2017 году.

РИСУНОК 2.2

Назначение административного штрафа по типам лиц в 2017 году



Чем более часто орган контроля возбуждает дело об административном правонарушении в отношении юридических лиц (а не в отношении физических лиц), тем более высокие административные штрафы взыскиваются в бюджетную систему и, соответственно, тем более высокую нагрузку несет субъект предпринимательства. Например, за нарушение требований пожарной безопасности (ст.20.4 КоАП РФ) юридическим лицам может быть назначен штраф от 90 до 400 тысяч рублей, а должностным лицам — от 6 до 50 тысяч рублей. Однако в связи с тем, что органы государственного пожарного надзора только в 15 % случаев назначают административный штраф в отношении юридических лиц, средняя нагрузка на бизнес оказывается сравнительно с иными органами контроля не такой значительной. При этом на практике штрафы, назначаемые работникам предпринимателей, могут компенсироваться им через дополнительные начисления в премиальной части заработной платы.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВИДА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ

Наиболее часто санкции статей Особенной части КоАП РФ предусматривают в каче-

стве административного наказания административные штрафы. Также часто предусмотрено наказание в виде административного приостановления деятельности (для юридических лиц). При этом количество случаев, когда в качестве наказания может быть назначено административное приостановление деятельности, имеет тенденцию к увеличению. С начала введения административного приостановления деятельности в 2005 году оно предусматривалось в отношении 35 составов Особенной части КоАП РФ. В настоящее время данное наказание уже может быть применено по 115 составам административных правонарушений (рисунок 2.3).

Также к наиболее распространенным административным наказаниям относится предупреждение. В соответствии со ст.4.1.1 КоАП РФ даже если санкция статьи Особенной части КоАП РФ не предусматривает такого наказания, оно должно быть назначено организациям малого и среднего бизнеса, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение при наличии следующих обстоятельств:

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

РИСУНОК 2.3

Рост количества административных правонарушений, по которым в качестве наказания предусмотрено административное приостановление деятельности



→ в результате правонарушения отсутствует имущественный ущерб.

Как конкретный орган контроля следует требованию ст.4.1.1 КоАП РФ о замене административного штрафа предупреждением, а также насколько часто орган контроля прибегает к такому наказанию, как административное приостановление деятельности, свидетельствует о степени жесткости санкционной политики.

На рисунке 2.4 показана доля административных наказаний в виде предупреждений в объеме иных видов административных наказаний в разрезе органов контроля за 2017 год. В таблице 2.2 приведены данные о доле административных наказаний в виде административного приостановления деятельности.

ТАБЛИЦА 2.2
Применение административного приостановления деятельности органами контроля в 2017 году

Орган контроля	Доля административного приостановления деятельности (%) ¹⁹	Абсолютное значение
Ростехнадзор	2,76%	2151
Роспотребнадзор	1,08%	3601
МЧС России	0,6%	547
Росприроднадзор	0,13%	17
Россельхознадзор	0,13%	41
Ространснадзор	0,04%	14
ФНС России	0,01%	7
Роструд	0,001%	1
ФТС России	-	не применялось
Росреестр	-	не предусмотрено
Роскомнадзор	-	не применялось
ФАС России	-	не предусмотрено

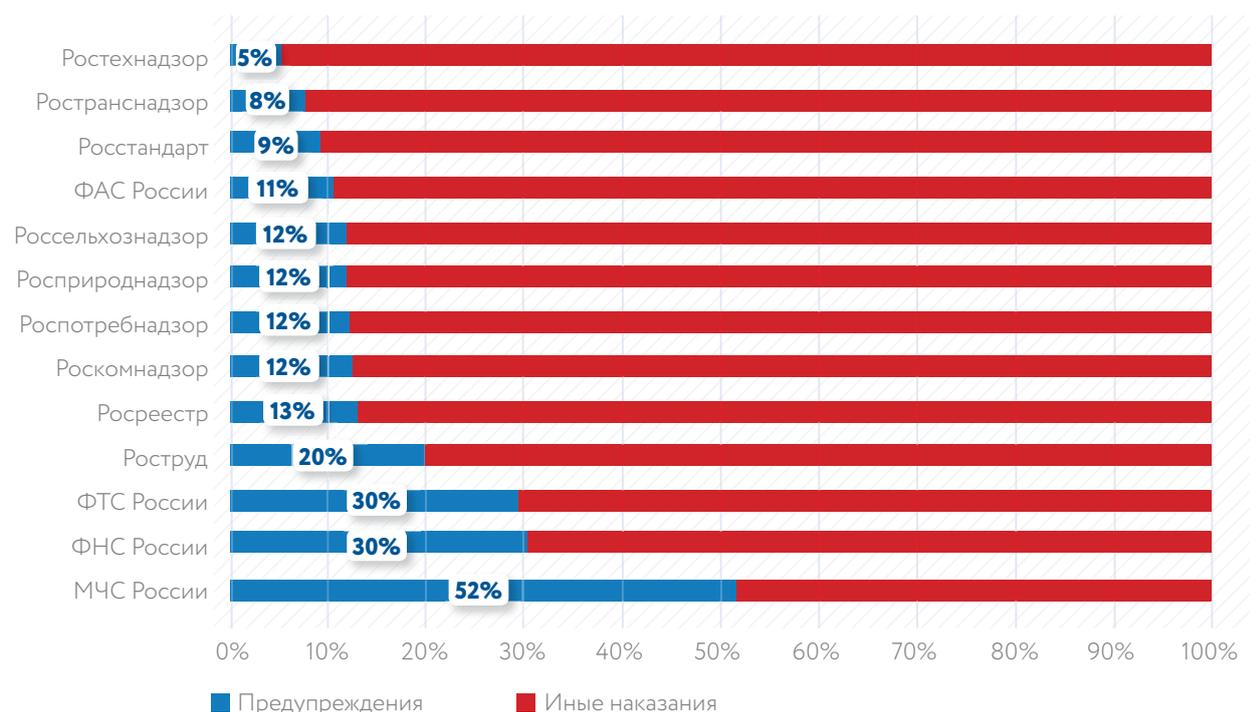
Таким образом, наибольшей мягкостью в контексте выбора вида административного наказания отличается подход органов государственного пожарного надзора. Более половины назначаемых наказаний составляют предупреждения.

Наибольшей жесткостью санкционной политики в части выбора административного наказания отличается Ростехнадзор. Данный орган контроля среди анализируемых ведомств наиболее редко назначает предупреждения и наиболее часто адми-

¹⁹ От общего количества административных наказаний

РИСУНОК 2.4

Виды административных наказаний в 2017 году



нистративное приостановление деятельности. Последнее объясняется также тем, что Ростехнадзор является единственным органом, которому предоставлены полномочия по внесудебному административному приостановлению деятельности. В иных случаях данное наказание может быть назначено только судом.

Следует отметить, что жесткость санкционной политики, помимо иных факторов, может быть обусловлена характеристиками подконтрольной среды. Среди подконтрольных лиц МЧС России больше субъектов малого бизнеса, чем среди лиц, деятельность которых поднадзорна Ростехнадзора. Поэтому решение о выборе наказания может быть продиктовано пониманием ведомством целесообразности своих действий. Так, штраф в размере 200 тысяч рублей имеет разное значение для хостела и гостиницы, нежели чем для промышленного предприятия. В связи с этим авторы доклада по-прежнему рекомендуют дифференцировать размеры штрафов, накладываемых на юридических лиц, в зависимости размера бизнеса. Проще всего это сделать, определив их в зависимости от принадлежности к категориям крупного, среднего и малого предпринимательства, а также микропредприятиям.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗМЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА

Как правило, санкции статей Особенной части КоАП РФ предусматривают нижнюю и верхнюю границу возможного административного штрафа. Размер штрафа определяется судьей, органом или должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении. Только некоторые составы административных правонарушений предусматривают безальтернативные санкции, что не приветствуется предпринимательским сообществом, так как не позволяет учитывать обстоятельства, смягчающие административную ответственность.

Кроме того, Федеральным законом от 31.12.2014 № 515-ФЗ в КоАП РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми административный штраф теперь при определенных условиях может быть назначен в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части КоАП РФ. К таким условиям ч.ч.2.2 и 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ относят следующее (рисунок 2.5):

РИСУНОК 2.5

Условия назначения административного штрафа в размере менее его минимального размера, определенного санкцией статьи КоАП РФ

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА:

- характер правонарушения;
- последствия правонарушения;
- личность правонарушителя (для физических лиц);
- финансовое (имущественное) положение правонарушителя

ШТРАФНАЯ САНКЦИЯ:

- для граждан — не менее 10 000 руб.;
- для должностных лиц — не менее 50 000 руб.;
- для юридических лиц — не менее 100 000 руб.

При этом конечное наказание не может быть менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией статьи КоАП РФ.

Таким образом, в настоящее время субъекты административной юрисдикции обладают широкими полномочиями по определению размера административного штрафа и могут отступать от жестких рамок нижних и верхних границ административного штрафа, заданных законом. Кроме того, как указыва-

лось выше, органы контроля имеют определенную степень усмотрения при определении лица, подлежащего административной ответственности (юридическое или физическое лицо), что также кратно влияет на размер административного штрафа.

В связи с этим небезынтересно узнать данные о фактическом размере среднего налагаемого административного штрафа на правонарушителей. Сведения об этом приведены в таблице 2.3.

ТАБЛИЦА 2.3

Сведения о среднем размере административных штрафов, назначенных по делам об административных правонарушениях в 2017 году

Орган контроля	Средний административный штраф	Средний административный штраф (должностное лицо)	Средний административный штраф (юридическое лицо)
Росреестр	81 773,39 ₽	40 463,18 ₽	97 081,64 ₽
Росприроднадзор	41 644,14 ₽	9 411,50 ₽	66 765,18 ₽
ФАС России	40 689,71 ₽	12 311,88 ₽	266 200,66 ₽
Росстандарт	39 758,71 ₽	26 595,85 ₽	58 173,27 ₽
Ростехнадзор	34 294,40 ₽	11 588,73 ₽	87 365,20 ₽

Орган контроля	Средний административный штраф	Средний административный штраф (должностное лицо)	Средний административный штраф (юридическое лицо)
Роструд	22 891,03 ₽	8 201,86 ₽	46 949,15 ₽
МЧС России	22 661,64 ₽	10 491,09 ₽	92 391,25 ₽
ФНС России	18 867,73 ₽	6 070,74 ₽	36 590,89 ₽
Россельхознадзор	17 476,76 ₽	4 853,78 ₽	51 192,90 ₽
Ространснадзор	12 830,30 ₽	5 626,23 ₽	43 481,58 ₽
Роспотребнадзор	8 713,47 ₽	3 615,16 ₽	23 960,86 ₽
Роскомнадзор	5 349,53 ₽	868,81 ₽	9 183,75 ₽

Изучение статистических данных позволяет прийти к выводу о том, что средневзвешенным размером административного штрафа, налагаемого на юридическое лицо, является, примерно 73 тысячи рублей. При этом множество статей КоАП РФ предусматривают значительно большие размеры штрафов для юридических лиц. Например, на рисунке № 2.6 приведены минимальные, максимальные и медианные значения штрафов по некоторым органам контроля, предусмотренные санкциями статей Особенной части КоАП РФ. Данные значения получены путем экспертного отбора основных составов административных правонарушений, дела по которым возбуждаются соответствующими органами контроля наиболее часто. Практически во всех случаях средний фактический назначаемый штраф на юридических лиц оказался ниже, чем медианное значение.

Таким образом, несмотря на наличие полномочий по назначению достаточно жестких санкций, органы контроля на практике прибегают к ним редко и средний назначаемый штраф оказывается гораздо ниже, чем нормативно допустимый. Кроме того, сопоставляя эти данные с приведенными выше сведениями об определении лица, подлежащего административной ответственности (юридическое лицо или физическое лицо), также можно прийти к следующему выводу. **В случае если законодательство предусматривает наложение на юриди-**

ческое лицо административного штрафа более 100 тысяч рублей, то в рамках соответствующих видов контроля существенно возрастает число дел, по которым к административной ответственности привлекаются не организации, а их работники (должностные лица). Размер штрафа 50-80 тысяч рублей на организацию не приводит к таким последствиям, что может свидетельствовать о том, что такой размер в текущих экономических реалиях является наиболее обоснованным (во всяком случае для субъектов малого и среднего предпринимательства).

ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ

Административная практика различных органов контроля имеет существенные различия, продиктованные как различными нормативными установлениями о возможных административных наказаниях и их допустимых размерах, так и сложившимися ведомственными практиками. В результате уровень воздействия на бизнес, которое создает институт административной ответственности в различных сферах, отличается друг от друга.

Ниже перечислены факторы, которые по мнению бизнес-сообщества, указывают на репрессивный характер административной практики (рисунок 2.7).

РИСУНОК 2.6

Нормативные и фактические значения размеров штрафов на юридических лиц

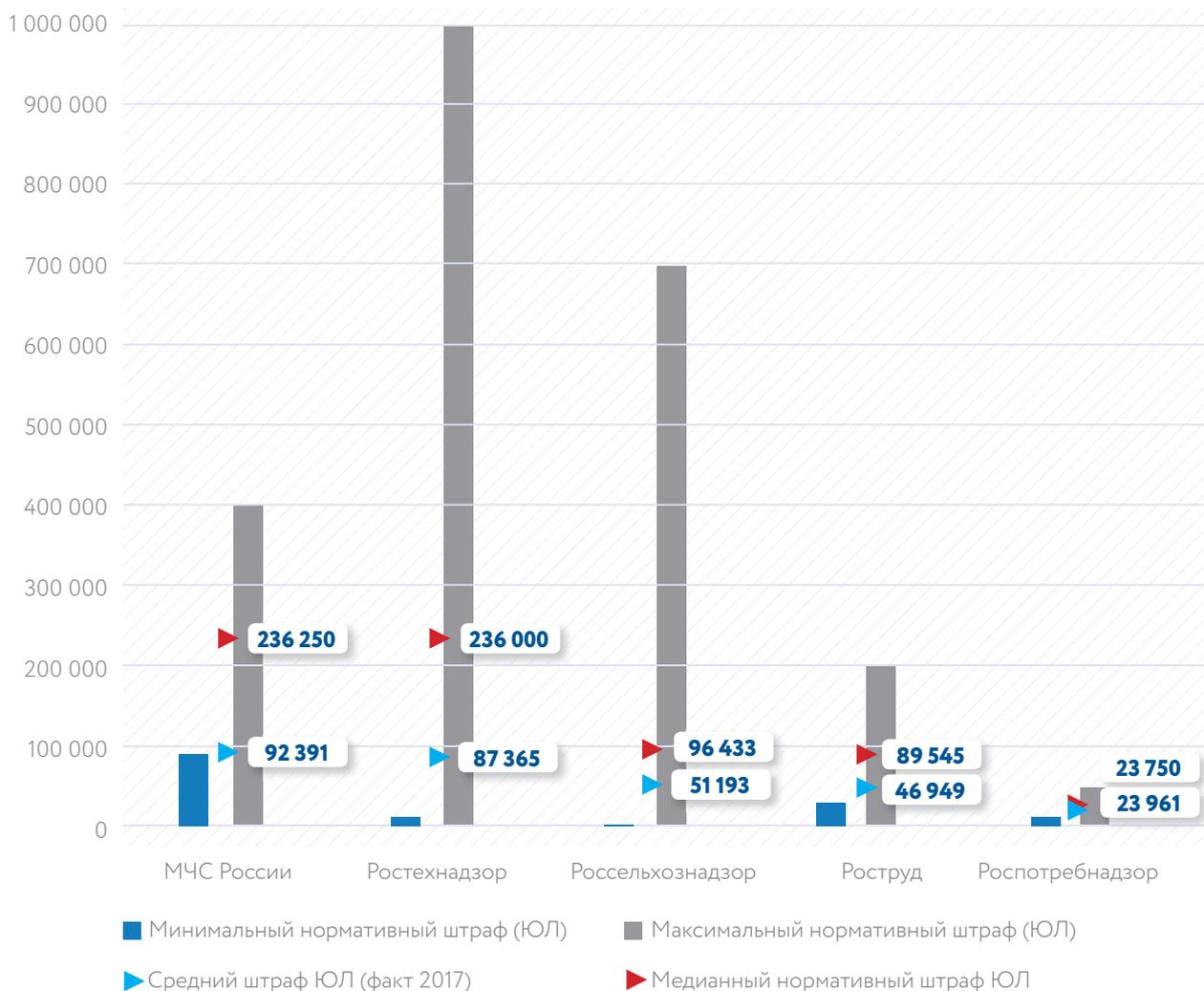


РИСУНОК 2.7

Признаки жесткой административной практики

ПРИЗНАКИ РЕПРЕССИВНОЙ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

- ➔ дела об административных правонарушениях возбуждаются вне рамок проверок;
- ➔ по итогам одной проверки возбуждается несколько дел об административных правонарушениях (в т.ч. по количеству эпизодов деяния и (или) одновременно в отношении юридических лиц и должностных лиц);
- ➔ по умолчанию к административной ответственности привлекаются юридические лица; решение вопроса в пользу возбуждения дела не в отношении юридического лица, а в отношении его работника, является инструментом давления на предпринимателя в целях признания им выявленных нарушений и отказа от обжалования результатов проверки;
- ➔ орган контроля не применяет (или применяет не во всех случаях) правило о замене административного штрафа предупреждением, если правонарушение совершено впервые и оно не привело к причинению вреда, и не создана угроза причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- ➔ орган контроля не использует возможность по назначению административного штрафа в размере менее минимального размера, определенного санкцией статьи Особенной части КоАП РФ.

Основываясь на перечисленных признаках репрессивного характера административной практики, можно экспертным образом сформулировать формальные признаки, свидетельствующие о достаточной мяг-

кости санкционной политики органов контроля, являющейся дружелюбной для бизнеса. Такие признаки и сведения о соответствии им отдельных органов контроля приведены в таблице 2.4.

ТАБЛИЦА 2.4
Сравнительный анализ административной практики органов контроля

Признаки мягкости административной практики	МЧС России	Россельхознадзор	Ространснадзор	ФНС России	ФАС России	Росреестр	Росприроднадзор	Росстандарт	Ростехнадзор	Роструд	ФТС России	Роспотребнадзор	Роскомнадзор
Количество дел об АП менее количества проведенных проверок	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Юридические лица привлекаются к административной ответственности в менее чем 30 % дел об АП	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Более 30 % назначаемых административных наказаний являются предупреждениями	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Административное приостановление деятельности назначается в менее чем 1 % дел об АП	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Средний фактический размер административного штрафа для должностных лиц составляет менее 20 тысяч рублей, для юридических лиц — менее 70 тысяч рублей	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

Исходя из указанных критериев, наиболее мягкой санкционной политикой отличаются органы государственного пожарного надзора. МЧС России наиболее часто из всех органов контроля назначает в качестве административного наказания предупреждение (52%). При этом назначение предупреждения за впервые совершенное нарушение является ведомственной политикой, соблю-

дение которой центральный аппарат добивается от территориальных органов. Согласно поставленным задачам в ведомстве, доля предупреждений должна значительно превышать показатели по штрафным санкциям²⁰.

Такая практика переориентирует традиционно репрессивный характер государствен-

²⁰ Доклад Директора Департамента надзорной деятельности и профилактической работы генерал-майора внутренней службы С.А. Кададова «Проблемные вопросы правоприменительной практики с учетом новых форм и методов работы надзорных органов» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/35100296>

ного контроля (надзора), когда его основной функцией является наказание за выявленные нарушения, на поддерживающий, когда основная цель контроля — это склонение предпринимателей к добровольному и осознанному соблюдению требований. Так, если нарушение совершено впервые, орган контроля назначает предупреждение и выдает предписание об устранении нарушений. И только если нарушения не устраняются, в том числе выявляются повторно, накладываются более жесткие санкции.

Данную практику следует признать лучшей и ее следует тиражировать в иных органах контроля.

Кроме того, в МЧС России количество наказаний в виде административного приостановления деятельности по делам об административных правонарушениях в сравнении с 2016 годом снизилось на 55%: с 1209 в 2016 году до 547 в 2017 году²¹. Данная динамика также свидетельствует о смягчении санкционной политики.

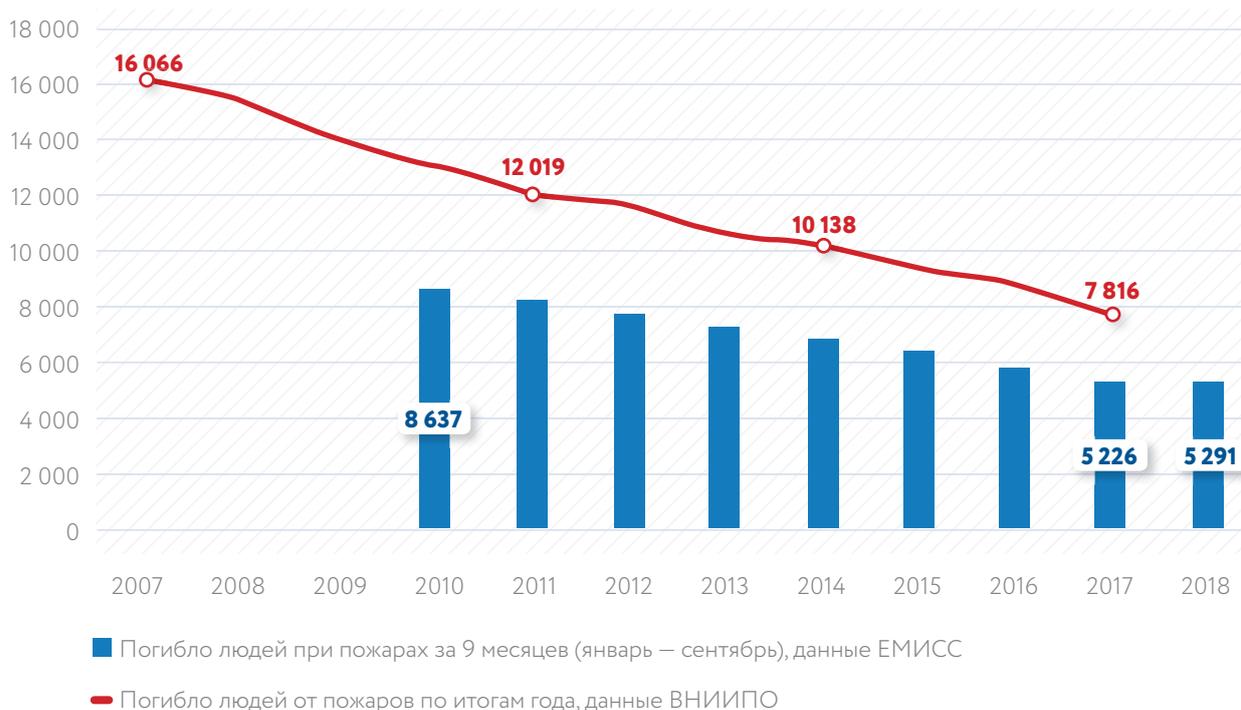
В 2018 году в связи с трагическим пожаром в ТЦ «Зимняя вишня» деятельность МЧС России подверглась критике. В публичном

пространстве стала обсуждаться необходимость ужесточения пожарного надзора и наказаний. Однако анализ динамики пожаров и гибели людей при пожарах свидетельствует о планомерном снижении вреда жизни и здоровью людей от пожаров за последние годы. На рисунке 2.8 представлены официальные статистические данные о гибели людей при пожарах на основе статистических сборников ВНИИПО (обозначены линией)²² и сведений о количестве населения, погибшего при пожарах в ЕМИСС (обозначены столбцами).

К сожалению, данные о гибели людей за 2018 год на момент подготовки доклада отсутствовали. Однако за 9 месяцев 2018 года погибло 5291 человек (на 1,2% больше, чем за аналогичный период 2017 года). С чем связан данный незначительный рост — предстоит выяснить. Однако в любом случае административная практика органов государственного пожарного надзора последних лет (увеличение доли наказаний в виде предупреждений, сокращение случаев административного приостановления деятельности) не имеет прямого влияния на динамику случаев причинения вреда в регулируемой сфере. Характер данной связи

РИСУНОК 2.8

Количество погибших при пожарах людей, чел.



21 Доклады по результатам обобщения правоприменительной практики органов государственного надзора МЧС России с руководством по соблюдению обязательных требований за 2017 год (утв. МЧС России 20.04.2018)

22 <http://www.vniipo.ru/institut/informatsionnye-sistemy-reestry-bazy-i-banki-danny/federalnyy-bank-dannykh-pozhary/>

должен всегда внимательно изучаться при рассмотрении ответственными органами предложений об ужесточении наказаний в различных сферах. Следует воздерживаться от реактивного характера принятия решения по следам резонансных событий и действовать проактивно на основе доказательного регулирования.

Также МЧС России реже иных органов контроля привлекает к ответственности юридические лица, для которых штрафные санкции имеют максимальный характер по сравнению с иными типами субъектов административных правонарушений. Только ФАС России еще более редко привлекает к ответственности юридические лица. Однако это связано с тем, что многие составы об административных правонарушениях, подведомственные антимонопольному органу, в качестве субъектов административных правонарушений предусматривают только должностных лиц.

По результатам анализа административной практики органов контроля следует сделать следующую оговорку. Жесткость регулирующего воздействия конкретных органов не ограничивается проанализированными выше административными практиками. За рамками настоящего анализа остались, во-первых, все меры воздействия, лежащие вне рамок института административной ответственности. К ним следует отнести все негативные последствия, которые может претерпеть субъект предпринимательства в рамках отраслевого регулирования, например, при реализации разрешительных полномочий органов исполнительной

власти, заключающихся в возможности приостановления или аннулирования различных лицензий и иных специальных разрешений.

Так, налоговые органы в качестве субъектов административной юрисдикции, как следует из приведенного анализа, не относятся к органам, практикующим наиболее жесткие инструменты административной ответственности. Однако ни у кого не вызывает сомнения жесткость административного воздействия регулятора в целом. В соответствии с налоговым законодательством могут приостанавливаться операции по счетам, переводы электронных денежных средств, осуществляться взыскания налогов, сборов, пеней, штрафов за счет денежных средств на счетах налогоплательщика, накладываться арест имущества. Данные последствия могут быть гораздо более разрушительны для бизнеса, чем даже самые суровые административные санкции.

Во-вторых, настоящий анализ не касался инструментов, хотя и принадлежащих институту административной ответственности, но в силу своей специфики, относящихся только к узкому кругу предпринимателей. Например, Ространснадзор в целом характеризуется достаточно мягкой санкционной политикой. Однако в рамках КоАП РФ должностные лица данного органа контроля наделены полномочиями по задержанию транспортных средств (ст. 27.13 КоАП РФ). Для небольших транспортных компаний и индивидуальных перевозчиков реализация данного полномочия может привести к прекращению ведения бизнеса.

3. ПРОБЛЕМЫ И НЕГАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

По мнению Российского союза промышленников и предпринимателей, при привлечении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и их работников к административной ответственности имеется ряд проблем и негативных практик. В целом, они характеризуются следующим:

- ответственность бизнеса во многих случаях несопоставима степени тяжести нарушений; жесткие санкции могут налагаться за формальные нарушения;
- отсутствует единообразная практика привлечения к административной ответственности, должностные лица органов контроля обладают необоснованно широкими и дискреционными полномочиями в части трактовки норм КоАП РФ.

Эти проблемы проистекают из следующих недостатков регулирования.

1. НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В соответствии с ч.3 ст.2.1 КоАП РФ назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо. На практике решение вопроса о том, подлежит ли ответственности организация (для которой штрафы существенно выше) или единоличный исполнительный орган (генеральный директор), иной работник (для которых штрафы гораздо меньше) или все вместе — полностью решается по усмотрению должностного лица, проводящего проверку.

Таким образом, решение вопроса о том, кто именно понесет ответственность, может быть предметом давления и приводит к неоправданно широкому и дискреционным полномочиям инспекторов.

На рисунке 2.9 приводятся примеры кардинального отличия санкций в зависимости от выбора лица, подлежащего административной ответственности.

2. НЕОДНОРОДНОСТЬ ПРАКТИКИ ПРОИЗВОДСТВА ПО СОВОКУПНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Противоречивая правоприменительная практика сложилась при назначении административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений.

Законодательство об административных правонарушениях урегулировало только последствия «идеальной совокупности» правонарушений (когда одно деяние содержит признаки нескольких административных правонарушений). В соответствии

РИСУНОК 2.9

Примеры административных штрафов физическим и юридическим лицам

**НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО
БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ (СТ.6.3 КОАП РФ)**



На должностных лиц —

**ШТРАФ ДО
1 000 РУБЛЕЙ**

На юридических лиц —

**ШТРАФ ДО
20 000 РУБЛЕЙ**

или административное
приостановление деятельности

ДО 90 СУТОК

**НАРУШЕНИЕ УСТАНОВЛЕННЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМ
ЗАКОНОМ ТРЕБОВАНИЙ К УСЛОВИЯМ ЗАКЛЮЧЕНИЯ
ДОГОВОРА ПОСТАВКИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ
ТОВАРОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТОРГОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (Ч.1 СТ.14.42 КОАП РФ)**



На должностных лиц —

**ШТРАФ ДО
40 000 РУБЛЕЙ**

На юридических лиц —

**ШТРАФ ДО
5 МЛН РУБЛЕЙ**

**ПРОДАЖА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕМУ ТАБАЧНОЙ
ПРОДУКЦИИ ИЛИ ТАБАЧНЫХ ИЗДЕЛИЙ
(Ч.1 Ч.3 СТ.14.53 КОАП РФ)**



На граждан (продавец) —

**ШТРАФ ДО
5 000 РУБЛЕЙ**

На юридических лиц —

**ШТРАФ ДО
150 000 РУБЛЕЙ**

с ч.2 ст.4.4 КоАП РФ в таких случаях окончательное административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

Между тем, если наличествует «реальная совокупность» правонарушений, наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение (без ограничения верхнего предела итогового наказания).

На практике во многих случаях весьма сложно разделить реальную и идеальную совокупность правонарушений. Например, если правонарушения касаются разных материальных объектов или субъектов (нескольких цехов предприятия или нескольких работников), то наказание может назначаться за каждое совершенное правонарушение, даже если они являются схожими и квалифицируются по одной статье.

Таким образом, решение вопроса о том, сколько дел об административных правонарушениях будет возбуждено по итогам выявленных нарушений, также является дискреционным полномочием органов контроля и инструментом давления на предпринимателей.

На количество вменяемых эпизодов правонарушения могут влиять и нюансы формулировки объективной стороны состава административного правонарушения. Например, ч.4 ст.5.27.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за необеспечение работников средствами индивидуальной защиты (штраф на юридических лиц до 150 тыс. рублей). А часть третья той же статьи устанавливает ответственность за допуск работника к исполнению им трудовых обязанностей без прохождения обучения (проверки знаний, обязательных медицинских осмотров и т.д.) — штраф на юридических лиц до 130 тыс. рублей. Таким образом, в первом случае независимо от того, сколько работников было не обеспечено средствами индивидуальной защиты, на компанию может быть наложено одно наказание (один штраф). А во втором случае отдельный штраф может быть наложен за каждого работника, в отношении которого выявлено соответствующее нарушение. Вряд ли законодатель предполагал именно такие последствия использования единственного и множественного числа в указанных формулировках, когда принимал поправки

в КоАП РФ, детализирующие ответственность в сфере охраны труда.

Арифметическое сложение назначаемых штрафов может приводить к многомиллионным взысканиям, так как отсутствует предельной размер наказания при их сложении.

Управление Роспотребнадзора по Москве по итогам проверки в 2016 году сети предприятий общественного питания кафе «Му-Му» (ООО «Фастлэнд») вынесло 99 постановлений об административных правонарушениях, общая сумма административных штрафов по которым составила 2,9 миллиона рублей.

** по сообщениям СМИ (http://rapsinews.ru/incident_news/20160818/276684735.html)*

В уголовном праве при назначении наказания по совокупности преступлений окончательное наказание не может превышать более чем наполовину максимальный срок или размер наказания, предусмотренного за наиболее тяжкое из совершенных преступлений. Аналогичный механизм в законодательстве об административных правонарушениях отсутствует.

3. НЕЧЕТКОСТЬ ОБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ ОТДЕЛЬНЫХ СОСТАВОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает значительное количество составов, объективная сторона которых сформулирована посредством бланкетных норм, отсылающих к неопределенному множеству правил в той или иной области регулирования.

В Кодексе предусмотрено более 80 составов административных правонарушений, которые сформулированы с использованием отсылочных норм.

Такой отсылочный характер многих статей КоАП РФ приводит к тому, что содержание конкретного правонарушения отражается не столько в КоАП РФ, сколько в соответствующих правовых актах, нормирующих ту или иную сферу, которые могут быть устаревшими, противоречивыми или избыточными (рисунок 2.10)

РИСУНОК 2.10

Оценка количества нормативных документов, с отсылкой на которые сформулированы некоторые составы административных правонарушений



В результате административное наказание может назначаться за нарушение любого требования, содержащегося в таких актах. При этом размер наказания не обусловлен степенью важности (критичности с точки зрения обеспечения безопасности) нарушенного требования таких актов. Для всех возможных нарушений предусмотрено одинаковое наказание, что означает, что его вид и размер не зависит от степени грубости нарушения.

Отдельной проблемой является фактически открытый перечень отраслевых актов, на которые ссылается КоАП РФ. В настоящее время предпринимаются попытки инвентаризации обязательных требований, подлежащих проверке. Органы контроля утвердили перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении контрольно-надзорных полномочий. Также для многих случаев утверждены провероч-

ные листы, применяемые при проведении плановых проверок и содержащие обязательные требования, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда.

Однако отсылочные статьи КоАП РФ не ограничивают перечень административно-наказуемых деяний нарушением только требований, включенных в проверочные листы и перечни. Административная ответственность может наступать за нарушение требований и иных актов, в том числе советского периода, что подтверждается судебной практикой. Такая ситуация приводит к правовой неопределенности, дискреционным полномочиям органов контроля и возможностям злоупотреблений.

Управление Россельхознадзора по Республике Карелия, Архангельской области и Ненецкому автономному округу провело внеплано-

вую выездную проверку деятельности ООО «МППЦ Апрель». В результате проверки были выявлены нарушения Санитарных правил для холодильников 1988 года, в результате чего общество было привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч.1 ст. 10.8 КоАП РФ. Общество оспорило это, сославшись, что в соответствии с п.1.1 ст.15 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ орган контроля не вправе проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР.

Суд отверг данный довод заявителя, указав, что Санитарные правила для холодильников № 4695-88 утверждены 29.09.1988, официально опубликованы в общедоступном издании 1989 года НПО «Агрохолодпром» (Москва), имеются в общем доступе правовых интернет-ресурсов. Данные Правила относятся к актам технического характера, не противоречат Конституции Российской Федерации, а потому соответствуют законодательству Российской Федерации и не подпадают под действие п. 1.1 ст.15 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, и подлежат применению как действующий нормативный правовой акт в системе правового регулирования вопросов ветеринарии в Российской Федерации.

Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.12.2017 по делу № А05-10751/2017

4. НЕСОГЛАСОВАННАЯ СИСТЕМА МЕР ПО СМЯГЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, В ТОМ ЧИСЛЕ ЗА НЕГРУБЫЕ И ВПЕРВЫЕ СОВЕРШЕННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Систему смягчения административной ответственности следует системно пересмотреть. В настоящее время КоАП РФ предусматривает независимые друг от друга инструменты смягчения ответственности:

- учет обстоятельств, смягчающих административную ответственность (последствия не определены, кроме отдельных составов КоАП РФ);
- освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния;

→ замена административного штрафа предупреждением;

→ назначение административного штрафа менее минимального размера, определенного санкцией статьи КоАП РФ.

Сейчас данные меры применяются независимо и не согласованно друг с другом по пересекающимся основаниями и с нечеткими правовыми последствиями. Применение указанных мер зависит от субъективного усмотрения должностных лиц административных органов.

Кроме того, каждый из указанных механизмов смягчения ответственности имеет свои собственные недостатки.

- 1) Статья 4.2 КоАП РФ (*обстоятельства, смягчающие административную ответственность*), которая должна была бы связать все меры по смягчению ответственности друг с другом, вообще имеет практически декларативный характер. Четкие последствия учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, определены только для двух статей Особенной части КоАП РФ в области защиты конкуренции.
- 2) Статья 2.9 КоАП РФ допускает возможность освобождения от административной ответственности *при малозначительности* административного правонарушения. Однако применение данной нормы ограничивается на практике из-за нечетко определенных признаков малозначительности деяния.
- 3) Возможность *назначения административного штрафа ниже низшего предела*, установленного санкцией, зависит от субъективного усмотрения инспектора при оценке им последствий нарушения и финансового (имущественного) положения правонарушителя.

Кроме того, наличие требований к нижним отсечкам штрафных санкций для назначения штрафа менее его минимального размера создает на практике коллизию. Штраф может быть снижен до 50 % (если его нижний предел для юридических лиц более 100 тыс. рублей, для должностных лиц — более 50 тысяч рублей, для граждан — более 10 тысяч рублей). Таким образом, если нижняя граница штрафа 100 тысяч рублей, то его допускается снизить до 50 тысяч рублей.

Если же в качестве нижней границы штрафа КоАП РФ установил сумму от 60 до 90 тысяч рублей, то назначить административное наказание ниже низшего предела уже не получится. Таким образом, теперь потенциально более сурово могут наказываться правонарушители по статьям КоАП РФ, предусматривающие менее строгие наказания со штрафными санкциями до 100 тысяч рублей, чем по статьям КоАП РФ с нижним пределом штрафной санкции от 100 до 180 тысяч рублей.

Для устранения данной коллизии положения ст.4.1 КоАП РФ следует откорректировать, указав, что штраф может быть сокращен до половины от нижней границы санкции, но не менее 50 тысяч рублей для юридических лиц, не менее 25 тысяч рублей для должностных лиц и не менее 5 тысяч рублей для граждан.

4) Условия применения нормы КоАП РФ о замене административного штрафа предупреждением определены в законе неоднозначно. Ключевым вопросом является квалификация административного правонарушения в качестве впервые совершенного.

Согласно ст.4.1.1 КоАП РФ, субъектам малого и среднего предпринимательства, а также их работникам, за впервые совершенное административное правонарушение административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение²³ при условии, если такое правонарушение совершено впервые, и не причинен вред, не возникла угроза его причинения вреда, а также отсутствует имущественный ущерб.

Однако законодательство не раскрывает понятия «впервые совершенного правонарушения». Поэтому не понятно, когда орган контроля обязан заменить административный штраф на предупреждение. На эту проблему указывает в своем докладе Ространснадзор²⁴.

Во-первых, правоприменительная практика имеет противоречия в вопросе определения срока, с момента истечения которого административное правонарушение счи-

тается вновь совершенным впервые после совершения предыдущего правонарушения.

Во-вторых, не определено, какие именно правонарушения, совершенные лицом в прошлом, имеют значение для квалификации правонарушения, совершенным впервые. Для этого

- лицо не должно совершать никаких иных правонарушений?
- лицо не должно совершать однородных или аналогичных правонарушений?
- лицо не должно совершать таких же нарушений?

Роспотребнадзор при решении указанных вопросов предлагает руководствоваться определением повторности совершения административного правонарушения, данным в пункте 2 части 1 статьи 4.3 КоАП²⁵. Согласно данному положению, повторным совершением административного правонарушения признается совершение однородного административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 КоАП (то есть в течение года со дня окончания исполнения предыдущего постановления по делу об административном правонарушении). При этом однородным правонарушением следует считать правонарушение, ответственность за совершение которого предусмотрена одной статьей Особенной части КоАП РФ²⁶.

Авторы доклада поддерживают такую позицию и выступают за ее тиражирование в административную практику иных органов контроля.

Также законодательством Российской Федерации не определены критерии определения обстоятельств возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, при которых замена административного штрафа на предупреждение невозможна.

В результате на практике данный механизм не работает в полную силу. Это подтверждается тем, что по итогам 2017 года

²³ Кроме некоторых значимых правонарушений.

²⁴ Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта [Электронный ресурс]. URL: <http://rostransnadzor.ru/normativnaya-baza/monitoring-pravoprimenitel-noj-praktiki>

²⁵ Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека за 1 квартал 2018 года

²⁶ Пункт 19.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10.

рассматриваемые в настоящем докладе органы контроля, в среднем в качестве административных наказаний предупреждения назначали только в 17 % случаях.

Пробелы регулирования по указанным выше вопросам создают на практике почву для злоупотреблений, когда применение данной привилегии может ставиться в зависимость от усмотрения конкретного инспектора.

5. ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БЕЗ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРКИ В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 26.12.2008 № 294-ФЗ

Развитие законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля привело к значительной регламентации института проверок. Они должны проводиться по строго установленным процедурам и основаниям, в ряде случаев по согласованию с органами прокуратуры и в соответствии с риск-ориентированным подходом. Однако некоторые органы контроля маскируют проведение проверки процедурами производства по делу об административном правонарушении, уходя тем самым из-под жесткого регулирования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Статья 28.1 КоАП РФ устанавливает в качестве поводов для возбуждения дела об административном правонарушении, в том числе непосредственное обнаружение самим органом контроля или на основании информации из иных источников данных,

указывающих на наличие события административного правонарушения.

Это дает возможность сразу возбудить дело об административном правонарушении, не проводя никакой проверки. Законодательство позволяет в рамках производства по делу об административном правонарушении получать объяснения граждан, отбирать пробы и образцы, проводить экспертизы, истребовать сведения, осматривать принадлежащие юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещения и территории и т.д. Таким образом, механизмы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в таких случаях не работают.

Например, Роспотребнадзор почти в полтора раза чаще возбуждает дела об административных правонарушениях, чем проводит проверки. Это может с большой вероятностью свидетельствовать о том, что данный орган контроля практикует производство по делу об административном правонарушении в обход Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

В адрес Североуральского отдела Управления Роспотребнадзора по Свердловской области поступило обращение гражданина на реализацию некачественных полуфабрикатов в магазине «Продукты» ООО «Омега+» (г. Карпинск). Орган контроля принял решение о проведении административного расследования в отношении ООО «Омега +». За нарушение норм действующего законодательства в отношении юридического лица возбуждено 7 дел об административных правонарушениях. По результатам их рассмотрения юридическое лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму 280 тыс. руб.

** по сообщениям СМИ (http://komitet-ok.ru/397/537/_aview_b125)*

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В целях решения указанных проблем и устранения негативных практик привлечения предпринимателей к административной ответственности авторы доклада предлагают принять следующие меры по совершенствованию регулирования (таблица 2.5).

ТАБЛИЦА 2.5

Предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях

<p>Неопределенность субъекта административного правонарушения</p>	<p>В случае, если санкция статьи КоАП РФ предусматривает одновременно наказание и для физического лица, и для юридического лица, то юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности, если в течение одного года до этого к ответственности за данное правонарушение привлекалось физическое лицо в связи с выполнением административно-хозяйственных или иных функций у такого юридического лица.</p>
<p>Неоднородность практики производства по совокупности административных правонарушений</p>	<p>Ввести правила сложения административных наказаний по совокупности «эпизодов» или по совокупности постановлений по делам об административных правонарушениях, как это сделано в уголовном праве для ограничения максимального размера наказания.</p> <p>Итоговое наказание не должно превышать более чем на половину максимальный размер наказания, предусмотренного за административное правонарушение с наиболее «строгим» наказанием.</p>
<p>Нечеткость объективной стороны отдельных составов административных правонарушений</p>	<p>Обязать органы контроля, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, объективная сторона которых сформулирована посредством бланкетных норм, вести закрытые перечни актов, нарушение требований которых является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.</p> <p>В качестве основы таких перечней могут выступать уже утвержденные проверочные листы или перечни правовых актов, содержащих обязательные требования по виду государственного контроля (надзора).</p>
<p>Нечеткость регулирования смягчения наказания за негрубые и впервые совершенные нарушения</p>	<p>Предусмотреть системный подход к смягчению административной ответственности, установив четкие и согласованные основания к</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) освобождению от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния (детализировав признаки малозначительности); 2) замене административного штрафа предупреждением (уточнив понятие впервые совершенного административного правонарушения); 3) назначению штрафа менее его минимального размера (расширив основания и перечень случаев назначения административного штрафа менее минимального размера («штраф со скидкой»), например, в случае уплаты штрафа в определенный срок); 4) учету обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность.

Привлечение к административной ответственности без проведения проверки	Предусмотреть в ст.28.1 КоАП РФ, что поводом к возбуждению дела об административных правонарушениях в отношении юридического лица может являться только акт о проведении проверки, содержащий данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (возможно предусмотреть отдельные исключения по ряду статей КоАП РФ).
Назначение одинаковых штрафов для юридических лиц без учета размера бизнеса	Дифференцировать административные штрафы по категориям крупного, среднего и малого предпринимательства и микропредприятий.

При доработке института смягчения административной ответственности следует учесть следующие предложения экспертов по реформе административной ответственности²⁷:

- необходимо развить институт освобождения от административного наказания при исполнении правонарушителем в соответствующий срок правил, за невыполнение которых оно привлечено к ответственности (то есть соответствующего предписания органа контроля);
- установить в качестве самостоятельного основания освобождения от административной ответственности или ее смягчения заключение соглашения с регулятором. В данном соглашении могут устанавливаться обязанности предпринимателя по принятию конкретных мер по ликвидации последствий нарушения, по добровольному возмещению вреда, принятию мер, направленных на недопущение подобных нарушений в будущем;
- установить в качестве безусловного основания для освобождения от административной ответственности совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения, при выполнении письменных разъяснений по вопросам применения нормативных правовых актов, данных лицу, привлекаемому к административной ответственности, или неопределенному кругу лиц уполномоченным органом государственной власти в пределах его компетенции.

27 Реформа административной ответственности в России. А.В. Кирин, В.Н. Плигин, А.Г. Агишева [и др.]. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. — 477 с.

03

ЦИФРОВОЙ КОНТРОЛЬ

- | | |
|---|-----|
| 1. Понятие и инструменты цифрового контроля | 95 |
| 2. Средства автоматизированной идентификации | 102 |
| 3. Неавтоматизированные устройства дистанционного контроля | 108 |
| 4. Персонализированные автоматические устройства контроля | 110 |
| 5. Автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц | 116 |
| 6. Информационные системы автоматического анализа | 120 |
| 7. Преимущества и недостатки используемых инструментов цифрового контроля | 124 |
| 8. Предложения по развитию цифрового контроля в Российской Федерации | 128 |



1. ПОНЯТИЕ И ИНСТРУМЕНТЫ ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ

Понятие «цифровой государственный контроль» может иметь два значения. В широком смысле под цифровым контролем зачастую понимают любую практику использования информационных технологий при осуществлении государственного контроля. В таком понимании к цифровому контролю относят:

- а) осуществление ведомственного делопроизводства по вопросам планирования, проведения и оформления результатов контрольных мероприятий в электронном виде («электронный бэк-офис»);
- б) проведение сотрудниками органов контроля любых мероприятий по проверке соблюдения обязательных требований в сети Интернет (контроль в сети Интернет);
- в) дистанционный сбор данных о параметрах деятельности подконтрольных лиц, функционировании производственных объектов;
- г) автоматический анализ собранных данных о подконтрольных лицах, проверка на соответствие обязательным требованиям, выявление нарушений или сведений, свидетельствующих о возможных нарушениях.

Однако широкий подход приводит к соединению в одном понятии элементов разного порядка. Наличие первого элемента повышает скорость и качество внутренних обеспечивающих процессов в органах контроля, однако сохраняет процесс взаимодействия инспектора и подконтрольного лица без значимых усовершенствований: документарные проверки означают запрос и анализ документов сотрудником органа, а выездные проверки заключаются в личном присутствии инспектора на территории проверяемого лица. Это не позволяет кардинально повысить эффективность контроля и снизить затраты проверяемых лиц на сопровождение проверок.

Второй элемент предусматривает проведение контрольных мероприятий в сети Интернет, т.е. в полностью цифровой среде. Однако если проверка соблюдения обязательных требований (поиск информации, распространение которой запрещено, или информации, размещение которой обязательно; анализ информации на соответствие требованиям законодательства) осуществляется сотрудниками органа кон-

троля вручную, то это означает использование традиционных низкоэффективных способов контроля, хотя и в новых цифровых условиях.

Только наличие третьего и четвертого элемента означает качественное изменение парадигмы контроля. Их реализация позволяет исключить или значительно сократить участие сотрудников органа в осмотре производственных объектов, анализе документов. Потенциально это позволяет одновременно повысить эффективность контрольных мероприятий и снизить затраты подконтрольных лиц, связанные проведением проверок.

Внедрение дистанционного сбора сведений и автоматического анализа данных дает возможность увеличить как число проверенных лиц или объектов, так и глубину проверок при сохранении или даже сокращении численности инспекторов. В то же время данные методы контроля снижают потребность в традиционных документарных и выездных проверках (т.е. потребность в запросе документов и фактическом на-

хождении инспектора на территории подконтрольного лица), что приводит к снижению затрат проверяемых лиц на их сопровождение.

Таким образом, в узком смысле цифровой государственный контроль представляет собой инструменты, обеспечивающие с использованием информационных технологий дистанционный сбор данных о параметрах деятельности подконтрольных лиц, функционировании производственных

объектов и (или) автоматический анализ собранных данных, их проверку на соответствие обязательным требованиям, выявление нарушений или информации, свидетельствующей о возможных нарушениях. В настоящем докладе цифровой контроль будет рассмотрен только в узком смысле данного термина.

Цифровой контроль может осуществляться путем использования четырех основных технологий (см. Рисунок 3.1):



ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА АВТОМАТИЗАЦИИ ВНУТРЕННИХ ПРОЦЕССОВ

Интенсивная автоматизация института государственной экспертизы проектной документации (результатов инженерных изысканий) хотя и относится, согласно принятой авторами методологии, к первому элементу цифрового контроля в его широком значении (так называемый «электронный бэк-офис»), однако в силу значительных достижений заслуживает упоминания в настоящем докладе.

Обеспечение полностью электронного взаимодействия с заявителями в ФАУ «Главгосэкспертиза России» завершено (за период январь-август 2018 года 96 % всех заявлений (>4000) о проведении экспертизы поступили в электронном виде; остальные заявления были поданы в бумажной форме по причине отнесения сведений к государственной тайне).

Параллельно с переводом услуг в электронный вид осуществлялся переход на проектный метод управления, клиентоориентированный подход, а также сокращались административные процедуры и внедрялись передовые кадровые практики.

В настоящее время информационная среда ФАУ «Главгосэкспертиза России» обеспечивает

- 1) современный фронт-офис, клиентские сервисы, в том числе многоканальность взаимодействия с заявителями;*
- 2) взаимодействие с заявителями через сервис личных кабинетов;*
- 3) интеграцию с ЕСИА, ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ФИАС, ФГИС ЕГРЗ;*
- 4) формирование и обработку предварительных заявок на проведение экспертизы и осуществление планирования;*
- 5) направление SMS-, email- и внутренних уведомлений заявителю о принятых решениях;*
- 6) полностью юридически значимый электронный документооборот;*
- 7) частичную автоматизацию работы экспертов (автоматическое формирование сводных замечаний по группе экспертов, интерактивную работу с замечаниями, контроль версии проектной документации (с возможностью сравнения версий));*

- 1) идентифицирующих средств, содержащих сведения в машиночитаемых форматах о подконтрольных объектах и позволяющих обеспечивать автоматическую обработку данных сведений посредством их считывания на основе оптических, радиотехнических или иных информационных технологий: от штрих-кодов до технологий RFID-меток (далее — средства автоматизированной идентификации);
- 2) устройств, обеспечивающих удаленное наблюдение сотрудником органа власти за деятельностью подконтрольных лиц без автоматической проверки на соответствие обязательным требованиям (далее — неавтоматизированные устройства дистанционного контроля);
- 3) датчиков и иных устройств, обеспечивающих в автоматическом режиме измерение и фиксацию параметров контролируемой деятельности и передающих

8) экстерриториальную работу над проектной документацией географически распределенной группы экспертов;

9) обработку структурированных данных при работе с проектной документацией;

10) работу системы интеллектуального поиска по проектной документации и т.д.

Перечисленные технологии обеспечивают комфортные условия для заявителей и значительно сокращают их издержки.

Разработка более чем 50 стандартов экспертной деятельности в ФАУ «Главгосэкспертиза России» по проведению государственной экспертизы обеспечивает в будущем возможность внедрения электронных схем проверки проектной документации и экспертных заключений (алгоритмический контроль с использованием сервиса «Ассистент эксперта» и чек-листов). Это позволит начать переход к собственно цифровому контролю посредством автоматического анализа параметров проектирования, их оценке на соответствие обязательным требованиям, в том числе в целях выявления технических решений, которые могут привести к риску возникновения аварийных ситуаций.

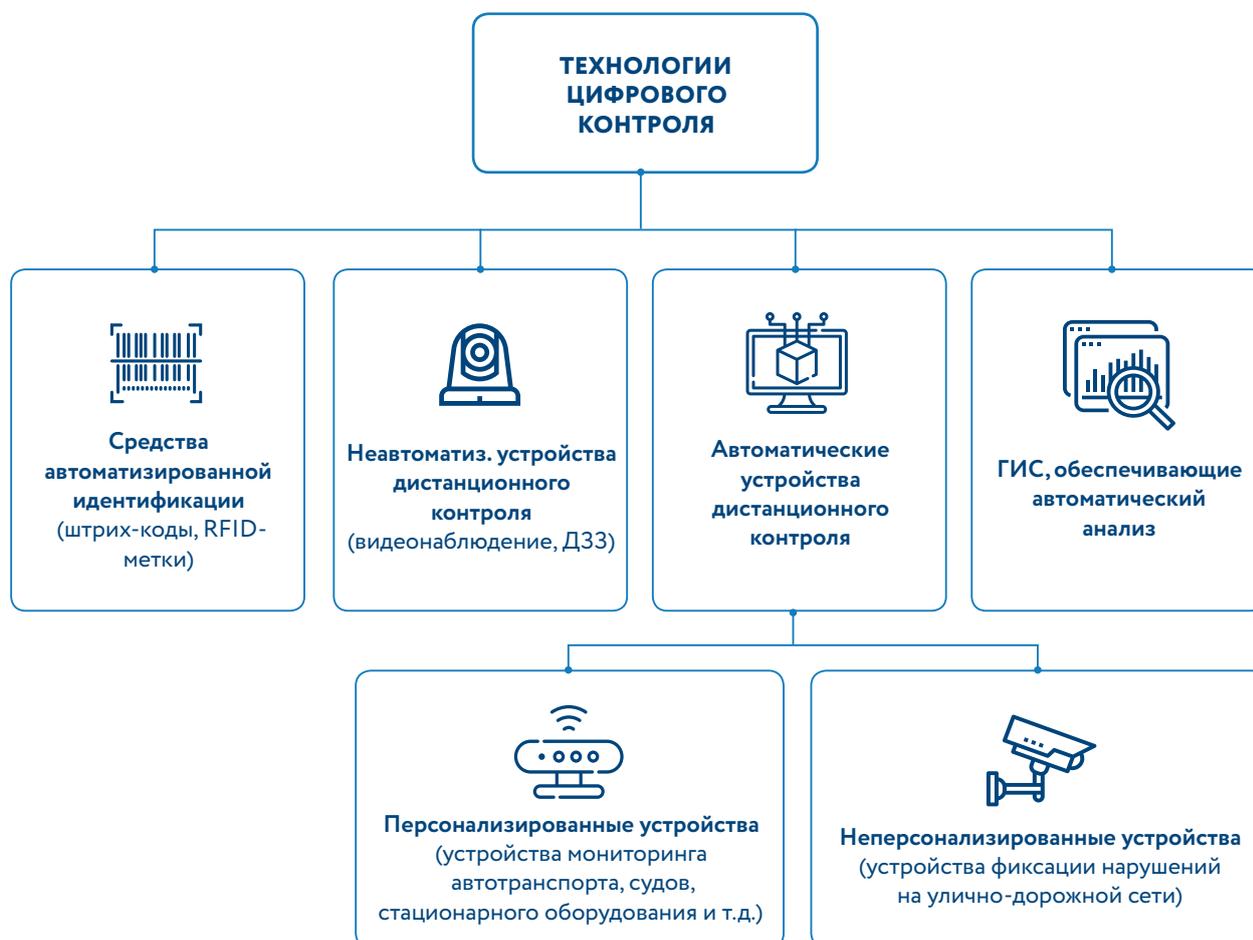
ФАУ «Главгосэкспертиза России» также обеспечивает ведение Единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации ОКС и ФГИС ценообразования в строительстве. Комплексные решения при реализации указанных полномочий позволят перейти к единому цифровому пространству строительной отрасли. Уже сейчас не допускается выдача заключения экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий до включения сведений о таком заключении в ГИС ЕГРЗ.

В рамках дальнейшего совершенствования информатизации экспертизы проектной документации и информатизации строительной отрасли в целом планируется:

- 1) создать базу знаний, формируемую посредством машинного обучения в целях дальнейшей автоматизации оценки соответствия проектной документации обязательным требованиям («подсказки» инспекторам по типовым нарушениям и частично автоматическая оценка по отдельным параметрам, в том числе посредством анализа больших данных (big data) и сопоставления с проектами-аналогами);
- 2) предоставить доступ органам строительного надзора к массиву данных ГИС ЕГРЗ в целях межведомственного информационного взаимодействия;
- 3) интегрировать ГИС ЕГРЗ с информационными системами градостроительной деятельности;
- 4) развивать проектирование с использованием технологий информационного моделирования в строительстве и подготовить инфраструктуру для пилотного проведения экспертизы разделов проектной документации, представленных в виде BIM-модели.

РИСУНОК 3.1

Классификация технологий цифрового контроля



информацию в государственные информационные системы. Автоматические датчики и устройства можно разделить на 2 категории:

- а) устройства, устанавливаемые на конкретных производственных объектах подконтрольных лиц и, соответственно, позволяющие контролировать только деятельность конкретных лиц (далее — персонализированные автоматические устройства контроля);
- б) устройства, устанавливаемые на территориях, открытых для доступа любых подконтрольных лиц, и контролирующие действия неопределенного круга лиц, находящихся на таких территориях (далее — автоматические

устройства для контроля неопределенного круга лиц);

- 4) государственных информационных систем, обеспечивающих в автоматическом режиме анализ сведений о подконтрольных лицах и производственных объектах, получаемых от автоматических датчиков либо загружаемых самими подконтрольными лицами, для выявления нарушений или сведений, свидетельствующих о потенциальных нарушениях (далее — информационные системы автоматического анализа).

Основные примеры существующего и планируемого использования инструментов цифрового контроля в государственном контроле (надзоре) представлены в таблице 3.1.

ТАБЛИЦА 3.1
Основные примеры применения инструментов цифрового контроля

Инструмент №	Инструмент цифрового контроля	Орган власти (организация), обеспечивающий применение инструмента	Статус инструмента	Наличие требования о сокращении традиционного контроля	Бесплатность для подконтрольных лиц
Средства автоматизированной идентификации					
1	Маркировка алкогольной продукции	Росалкогольрегулирование (оператор, орган контроля); ФТС России, МВД России, органы субъектов РФ (контроль)	Обязательное применение	Нет	Нет (необходимы затраты на закупку марок, оборудование и передачу данных)
2	Ветеринарные сопроводительные документы в электронной форме	Россельхознадзор (оператор, орган контроля); органы ветнадзора субъектов РФ (контроль)	Обязательное применение	Нет	Нет (необходимы затраты на ПО и передачу данных)
3	Маркировка меховых изделий	ФНС России (оператор, орган контроля); ФТС России, Роспотребнадзор (контроль)	Обязательное применение	Нет	Нет (необходимы затраты на закупку контрольных знаков, оборудование и передачу данных)
4	Маркировка лекарственных средств для медицинского применения	ООО «Оператор-ЦРПТ» (оператор, ранее — ФНС России)	Добровольное применение (эксперимент; в 2019-2020 годах переход на обязательное применение)	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
5	Маркировка драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них	АО «Гознак» (оператор)	Добровольное применение (эксперимент)	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
6	ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации (маркировка табачных изделий, обувных и некоторых иных товаров)	ООО «Оператор-ЦРПТ» (оператор)	Добровольное применение (эксперимент; переход на обязательное применение в течение 2019 года)	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
Неавтоматизированные устройства дистанционного контроля					
7	Видеоконтроль в сфере благоустройства (Москва)	ГКУ «Мосгортелеком» (оператор); Объединение административно-технических инспекций (контроль)	Обязательное применение	Да	Да

№	Инструмент цифрового контроля	Орган власти (организация), обеспечивающий применение инструмента	Статус инструмента	Наличие требования о сокращении традиционного контроля	Бесплатность для подконтрольных лиц
8	Видеонаблюдение на строительных площадках (Московская область)	Мингосуправления МО (оператор); Главгосстройнадзор МО (контроль)	Добровольное применение	Да	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
9	Дистанционное зондирование земли для административного обследования объектов земельных отношений	Росреестр, Россельхознадзор	Обязательное применение (по решению органа)	Нет (но на практике традиционный контроль сокращается)	Да
Персонализированные автоматические устройства контроля					
10-13	Автоматические устройства контроля автомобильного транспорта:				
	10. Тахографы	Ространснадзор, МВД России (контроль)	Обязательное применение	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование)
	11. Аппаратура спутниковой навигации	АО «ГЛОНАСС» (оператор); Ространснадзор (контроль)	Обязательное применение	Да (применяется только «цифровой контроль»)	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
	12. Бортовые устройства для расчета платы (СВП «Платон»)	ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы»	Добровольное применение (необходимо либо использовать устройство, либо оформлять маршрутную карту)	Да	Да
	13. Средства регистрации движения при перевозке спирта и алкоголя	Росалкогольрегулирование	Обязательное применение	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
14	Технические средства контроля на судах рыбопромыслового флота	ФГБУ «Центр системы мониторинга рыболовства и связи» Росрыболовства (оператор); Росрыболовство, ФСБ России (контроль)	Обязательное применение	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование)
15	Автоматические средства измерения и учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Росалкогольрегулирование	Обязательное применение (есть небольшой перечень исключений)	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
16	Контрольно-кассовая техника, обеспечивающая передачу сведений онлайн	Коммерческие организации-операторы фискальных данных; ФНС России	Обязательное применение (внедрение должно быть завершено в 2019 году)	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)

№	Инструмент цифрового контроля	Орган власти (организация), обеспечивающий применение инструмента	Статус инструмента	Наличие требования о сокращении традиционного контроля	Бесплатность для подконтрольных лиц
17	Налоговый мониторинг	ФНС России	Добровольное применение (доступно только наиболее крупным налогоплательщикам)	Да	Да
18	Автоматические средства измерения и учета показателей выбросов и (или) сбросов загрязняющих веществ	Росприроднадзор	Внедрение запланировано	Нет	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
19	Системы дистанционного контроля промышленной безопасности	Ростехнадзор	Внедрение обсуждается (эксперимент)	Да (на уровне предложений)	Нет (необходимы затраты на оборудование и передачу данных)
Автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц					
20	Средства автоматической фиксации нарушений ПДД	Гос. учреждения субъектов РФ, мун. учреждения (операторы); МВД России (контроль)	Обязательное применение	Нет (но на практике традиционный контроль сокращается)	Да
21	Автоматические пункты весогабаритного контроля	ФКУ «Росдормониторинг» Росавтодора (оператор); МВД России (контроль)	Обязательное применение (в отд. случаях; объем применения расширяется)	Нет	Да
22	Средства контроля внесения платы за проезд грузовых автомобилей с массой свыше 12 тонн (СВП «Платон»)	ООО «РТ-Инвест Транспортные системы» (оператор); Ространснадзор (контроль)	Обязательное применение	Да (применяется только «цифровой контроль»)	Да
23	Средства контроля оплаты парковки	ОИВ и учреждения субъектов РФ; ОМСУ и муниципальные учреждения	Обязательное применение (в отд. субъектах РФ и муниципалитетах, где введена платная парковка)	Да (применяется только «цифровой контроль»)	Да
Информационные системы автоматического анализа					
24	Автоматизированная система контроля за возмещением НДС	ФНС России	Обязательное применение	Нет (но на практике традиционный контроль сокращается)	Да
25	Автоматизированное осуществление таможенного контроля	ФТС России	Обязательное применение (в отд. случаях; объем применения расширяется)	Нет (но на практике традиционный контроль сокращается)	Да

Таким образом, среди выявленных примеров используемых или внедряемых инструментов «цифрового контроля» самую массовую категорию составляют персонализированные автоматические устройства контроля (10 инструментов; 40% от общего количества). Далее с большим отрывом идут средства автоматизированной идентификации (6 примеров), автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц (4 примера) и неавтоматизированные устройства дистанционного контроля (3 примера). Последнее место по количеству занимают информационные системы автоматического анализа (2 примера), что вполне объяснимо: данные инструменты, хотя и предоставляют наиболее широкие возможности, но и являются самыми сложными и затратными для создания и надлежащей отладки.

Почти в половине случаев (13 примеров; 52%) операторами технических средств и информационных систем, обеспечивающих сбор и анализ данных, являются органы власти. Лидерами являются Росалкогольрегулирование и ФНС России (каждый из этих органов сейчас является оператором 3 инструментов «цифрового контроля»). Также функции операторов выполняют ФТС России, Россельхознадзор, Росреестр, органы исполнительной власти субъектов РФ. Планируется внедрение инструментов «цифрового контроля», операторами которых будут выступать Росприроднадзор и Ростехнадзор.

Помимо органов власти операторами технических средств и информационных систем являются федеральные и региональные учреждения, а в отдельных случаях — также муниципальные учреждения (4 примера; 16% от общего количества). В 7 случаях (28%) функции оператора выполняют коммерческие организации: ООО «Оператор-ЦРПТ», АО «Гознак», АО «ГЛОНАСС», ООО «РТ-Инвест Транспортные системы», операторы фискальных данных. Еще в одном случае (тахографы) функции оператора не возложены ни на одно лицо, т.к. дистанционный сбор и централизованное хранение тахографической информации не предусмотрено.

Перечень органов контроля, которые используют или планируют использовать в своей деятельности информацию, полученную с помощью инструментов «цифрового контроля», несколько шире. Как минимум, в него входят 10 федеральных органов исполнительной власти (МВД России, Росалкогольрегулирование, Роспотребнадзор, Росприродзор, Росреестр, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Ространснадзор, ФНС России, ФТС России), а также органы исполнительной власти отдельных субъектов РФ.

Далее приведено более подробное описание каждого выявленного примера «цифрового контроля», позволяющее составить общее представление об организационных и технических решениях, используемых при создании конкретных инструментов инновационного контроля.

2. СРЕДСТВА АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ

Основными примерами текущего использования средств автоматизированной идентификации для целей проверки соблюдения обязательных требований является маркировка алкогольной продукции, электронные ветеринарные сопроводительные документы и маркировка изделий из натурального меха.

1) МАРКИРОВКА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

Алкогoльная продукция, за исключением пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, подлежит обязательной маркировке. Вся производимая на территории России продукция, кроме поставляемой на экспорт, маркируется федеральными специальными марками. Импортная продукция маркируется акцизными марками.

Оба вида марок являются документами государственной отчетности, которые:

- удостоверяют законность производства и (или) оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции;
- используются для контроля за уплатой налогов;
- являются носителями информации ЕГАИС и подтверждают фиксацию в ЕГАИС информации об алкогольной продукции, реализуемой на территории России.

Изготовление марок осуществляет АО «Гознак». Стоимость марок составляет 1690 рублей за 100 штук. Хозяева, изготавливающие или импортирующие алкогольную продукцию, обязаны за свой счет приобретать марки и наносить их на упаковку продукции.

Начиная с 1 июля 2018 года, введен «пштучный» учет алкогольной продукции на каждом этапе ее оборота: с использованием ЕГАИС производится учет каждой бутылки или иной упаковки алкогольной продукции на каждом этапе от производства или импорта до момента ее розничной продажи потребителю.

Для этого законодательством было установлено, что федеральные специальные марки и акцизные марки имеют двухмерный штриховой код, содержащий идентификатор ЕГАИС в кодированном виде. Идентификатор представляет собой уникальное сочетание букв и цифр, позволяющее идентифицировать каждую федеральную специальную марку и акцизную марку, маркируемую ими алкогольную продукцию, а также

получить иные сведения, зафиксированные в ЕГАИС.

Производители и импортеры алкогольной продукции, организации, осуществляющие ее оборот и (или) использующие данную продукцию для собственных нужд, должны с использованием программно-аппаратных средств считывать сведения об алкогольной продукции, нанесенные на марки, и передавать сведения в ЕГАИС.

Кроме того, в марте 2017 года была запрещена розничная продажа алкоголя (в том числе при оказании услуг общественного питания) без предоставления покупателю документа со штрих-кодом, который содержит сведения о факте фиксации в ЕГАИС информации о розничной продаже алкоголя.

С помощью специального мобильного приложения покупатель имеет возможность проверить легальность покупаемого алкоголя. При считывании кода покупатель узнает информацию о покупаемом алкоголе из ЕГАИС. При расхождении информации из данной системы с фактическими данными о приобретенном алкоголе покупатель может через мобильное приложение сообщить о факте нарушения в орган контроля.

2) ВЕТЕРИНАРНЫЕ СОПРОВОДИТЕЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ

Вся продукция животного происхождения и некоторые иные подконтрольные товары, представляющие опасность с точки зрения распространения болезней животных, должны сопровождаться на территории России ветеринарными сопроводительными документами (ВСД)²⁸. Оформление ВСД осуществляется при производстве партии товара, его перевозке, при переходе права собственности на товар (кроме розничной продажи).

Должностные лица органов и учреждений Государственной ветеринарной службы Российской Федерации могут оформлять ВСД на любые подконтрольные товары. Аттестованные ветеринарные специалисты, которые не входят в состав данной службы, могут оформлять ВСД на отдельные виды товаров по перечню Минсельхоза России²⁹.

²⁸ Данное требование распространяется также на продукцию, прошедшую термическую обработку и упакованную в потребительскую упаковку: колбасные изделия, сыры, молочные продукты в упаковке (молоко, кефир, йогурт, сметана и прочее), мясные и рыбные консервы и т.д.

²⁹ Данный перечень довольно широк и включает самые разнообразные товары: начиная от живых сельскохозяйственных животных (крупного рогатого скота, лошадей, свиней, овец, коз, домашней птицы), кормов для них, удобрений растительного происхождения, и заканчивая готовой к употреблению продукцией (вплоть до меда или овощных консервов, которые содержат мясо, рыбу, мясные субпродукты).

Уполномоченные лица хозяйствующих субъектов, являющихся производителями или участниками оборота подконтрольных товаров, имеют право оформлять ВСД только на 2 категории товаров: а) на уловы водных биоресурсов до их поступления на переработку и (или) на экспертизу; б) на продукцию животного происхождения, подвергнутую обработке или упакованную в упаковку, включающую ее контакт с внешней средой.

По общему правилу, начиная с 1 июля 2018 года, оформление ВСД осуществляется исключительно в электронной форме с использованием федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (ГИС «Меркурий»).

Должностные лица Государственной ветеринарной службы оформляют ВСД по результатам рассмотрения заявок, поданных хозяйствующими субъектами посредством ФГИС. Заявки аттестованных специалистов и уполномоченных лиц хозяйствующих субъектов на оформление ВСД рассматриваются в ФГИС в автоматическом режиме (без участия должностных лиц).

После оформления ВСД в информационной системе автоматически создается форма для печати документа, на которой отображаются данные ВСД, уникальный идентификационный номер, двумерный матричный штриховой код, содержащий идентификационные данные ВСД и гиперссылку для доступа к документу в ФГИС. Соответственно, партии товара на складах, в транспортных средствах, в местах реализации должны сопровождаться бумажным ВСД.

Хозяйствующий субъект, получивший товар от иного участника рынка, или проводящий проверку инспектор государственного ветеринарного надзора могут обратиться в ГИС «Меркурий» для подтверждения подлинности ВСД и получения информации, содержащейся в данном документе.

Согласно заявлению руководителя Россельхознадзора³⁰ по состоянию на январь 2019 года в системе «Меркурий» было зарегистрировано 332,3 тыс. юридических лиц, 388,2 тыс. индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств, а также 1 407,5 тыс. физических лиц: владельцев ЛПХ и владельцев домашних жи-

вотных (например, выставочных или соревновательных).

Начиная с июля 2018 года, объемы оформляемых электронных ВСД превышают 100 млн штук каждый месяц. Например, в декабре 2018 года всего было оформлено 137,5 млн электронных документов, в том числе 39,3 млн оформлено государственными ветеринарными врачами, 11,3 млн — аттестованными специалистами. Остальные 86,9 млн ВСД оформлены уполномоченными лицами хозяйствующих субъектов, не имеющими статус аттестованных ветеринарных специалистов³¹.

3) МАРКИРОВКА МЕХОВЫХ ИЗДЕЛИЙ

Основанием для введения маркировки меховых изделий послужило Соглашение о реализации в 2015 — 2016 годах пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха». Данное соглашение было заключено государствами-членами ЕАЭС 8 сентября 2015 года и вступило в силу 12 августа 2016 года.

С апреля 2016 года данный проект проводился для участников рынка на добровольной основе. Однако вышеуказанное Соглашение установило запрет юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на приобретение, хранение, использование, транспортировку и продажу на территориях государств ЕАЭС одежды и иных изделий из натурального меха без контрольных знаков либо с контрольными знаками, нанесенными в нарушение установленного порядка. Соответственно, с момента вступления Соглашения в силу маркировка меховых изделий стала обязательной.

Для реализации пилотного проекта решением Совета Евразийской экономической комиссии было предусмотрено создание информационной системы маркировки товаров, которая является совокупностью взаимодействующих национальных компонентов государств ЕАЭС и интеграционного компонента Евразийской экономической комиссии.

30 Встреча с главой Минсельхоза Дмитрием Патрушевым и руководителем Россельхознадзора Сергеем Данквертом 28 января 2019 года // Официальный Интернет-сайт Президента России. [Эл. ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59742>

31 О ситуации с внедрением электронной ветеринарной сертификации на конец ноября 2018 года // Официальный сайт Россельхознадзора [Эл. ресурс]. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/28788.html>

Оператором российского информационного ресурса маркировки товаров является ФНС России. Функции эмитента контрольных знаков возложены на АО «Гознак». Контрольный знак содержит RFID-метку, QR-код, матричный штрих-код, идентификационный номер. Пилотный проект по маркировке меховых изделий предусматривает следующую схему взаимодействия (рисунок 3.2).

Для приобретения контрольных знаков участники рынка регистрируются в информационной системе «Маркировка» ФНС России, заключают в электронном виде договор с АО «Гознак» и оставляют заявку на получение знаков в вышеуказанной информационной системе. В случае одобрения заявки налоговым органом и поступления от участника рынка 100% предварительной оплаты АО «Гознак» изготавливает контрольные знаки и доставляет их участнику оборота товара. Правительство РФ установило максимальную стоимость данных знаков: для вшивного или клеевого — до 15 рублей, для накладного или навесного — до 22 рублей.

Участники рынка, осуществляющие производство меховых изделий, их импорт из стран, не являющихся членами ЕАЭС, а также реализацию товаров, полученных от физических лиц (например, комиссионную продажу), должны произвести маркировку товара и внести сведения об этом информационный ресурс. Участники рынка, получившие маркированные товары (например, организации оптовой торговли, получившие товар от производителя), должны внести сведения в информационный ресурс. Контроль выполнения требований об обязательной маркировке осуществляют ФНС России, ФТС России и Роспотребнадзор.

Покупатель, используя сайт ФНС России или специальное мобильное приложение, может получить сведения о происхождении покупаемого мехового изделия и тем самым проверить его легальность. При отсутствии в информационной системе данных о продаваемом изделии потребитель может сообщить об этом в ФНС России.

РИСУНОК 3.2

Последовательность действий при использовании средств автоматической идентификации для маркировки меховых изделий



Эффективность внедренной системы маркировки меховых изделий демонстрирует сопоставление данных по импорту меховых изделий. В 2017 году в сравнении с предыдущим годом количество задекларированных меховых изделий увеличилось на 51% (с 277 до 417 тысяч штук). Вес товара увеличился на 66%: с 417 до 693 тонн. Перечисленные таможенные платежи выросли на 80% (с 38,7 до 69,6 миллиона долларов). Участниками системы маркировки стали более 9400 хозяйствующих субъектов, при этом около 23% участников были зарегистрированы впервые. Всего за 2017 год реализовано 1,2 млн изделий на общую сумму 68,5 млрд рублей³².

По состоянию на август 2018 года в информационной системе маркировки изделий из натурального меха было зарегистрировано более 11 тыс. участников рынка. За время функционирования данной системы хозяйствующие субъекты заказали более 8,1 млн марок, которыми промаркировано более 5,5 млн товаров, из них розничная реализация составила более 2,2 млн единиц товара на сумму более 134 млрд рублей³³.

4) ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНАЯ И ПЛАНИРУЕМАЯ МАРКИРОВКА ИНЫХ ТОВАРОВ

В течение 2017 и 2018 годов на территории России проходило 4 эксперимента по маркировке товаров, участие в котором было добровольным для хозяйствующих субъектов.

Во-первых, в период с 1 февраля 2017 года по 31 декабря 2019 года проводится эксперимент по маркировке отдельных видов **лекарственных препаратов для медицинского применения**, находящихся в гражданском обороте на территории РФ.

Оператором соответствующей информационной системы ранее являлась ФНС России. Однако начиная с ноября 2018 года, функции оператора на безвозмездной основе выполняет ООО «Оператор-ЦРПТ». С июня 2017 года по август 2018 года в информационной системе мониторинга движения лекарственных препаратов было зареги-

стрировано более 9 тыс. участников и более 1 тыс. лекарственных препаратов, промаркировано более 13,2 млн упаковок лекарственных препаратов³⁴.

С 1 января 2020 года нанесение средств идентификации (маркировки) на упаковку лекарственных препаратов для медицинского применения должно стать обязательным.

Во-вторых, с 15 января по 31 декабря 2018 года проводился эксперимент по маркировке **табачной продукции** средствами идентификации и мониторингу оборота табачной продукции. Оператором информационной системы на безвозмездной основе являлось ООО «Оператор-ЦРПТ».

В-третьих, с 1 июня до 1 ноября 2018 года проводился эксперимент по маркировке отдельных видов **драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них**. Разработчиком и оператором интегрированной информационной системы в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней на всех этапах их оборота на безвозмездной основе в рамках эксперимента являлось АО «Гознак».

В-четвертых, с 1 июня 2018 года по 30 июня 2019 года проводится эксперимент по маркировке средствами идентификации **обувных товаров**. Оператором соответствующей информационной системы на безвозмездной основе является ООО «Оператор-ЦРПТ».

Нужно отметить, что согласно действующим нормативно-правовым актам ООО «Оператор-ЦРПТ» выполняет функции оператора безвозмездно (как для государства, так и для бизнеса) на период соответствующих экспериментов. Однако согласно сообщениям СМИ³⁵ государственные вложения в создание системы маркировки не запланированы. В связи с этим обсуждается взимание платы данным оператором с производителей товаров в размере 50 копеек за каждую единицу маркированного товара.

По результатам экспериментов Федеральным законом от 25.12.2018 № 488-ФЗ были установлены общие правила оборота това-

32 В ФТС России оценили эффективность пилотного проекта по маркировке меховых изделий // Официальный интернет-сайт ФТС России. [Эл. ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26166:2

33 Письмо Федеральной налоговой службы от 27 августа 2018 г. № БА-4-1/16503@ «О предоставлении информации» // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». [Эл. ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71932522/#ixzz5aJNmtpl>

34 Письмо Федеральной налоговой службы от 27 августа 2018 г. № БА-4-1/16503@ «О предоставлении информации»

35 «Ведомости»: расходы на создание системы маркировки товаров в РФ превысят 200 млрд рублей // ТАСС. [Эл. ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5482305>

ров, маркированных средствами идентификации, включая требование о создании Государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. Закон вступил в силу 1 января 2019 года.

С этой даты также вступает в силу распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р, утверждающее перечень отдель-

ных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. Данный перечень содержит 10 категорий товаров. Обязательная маркировка вводится для табачной продукции с 1 марта 2019 года, для обувных товаров — с 1 июля 2019 года. Для остальных товаров, указанных в перечне (различная одежда и белье, духи, шины и фотокамеры), маркировка станет обязательной с 1 декабря 2019 года.

ВЫВОДЫ

Средства автоматизированной идентификации (маркировка алкоголя, меховых изделий и иных товаров, ветеринарные сопроводительные документы) позволяют органам контроля вести с использованием государственных информационных систем поштучный учет подконтрольных товаров³⁶. Такой учет обеспечивает наиболее высокий уровень прослеживаемости товара: от производства или ввоза на территорию страны до момента реализации потребителю.

Во-первых, это препятствует нелегальному ввозу (например, под видом иного товара) и неофициальному внутреннему производству.

С одной стороны, это выгодно предприятиям, находящимся в «белой зоне», поскольку сокращает количество случаев неправомерного использования товарных знаков и вытесняет с рынка субъекты, получающих преимущества за счет несоблюдения обязательных требований. Вытеснение с рынка недобросовестных участников или принуждение их к соблюдению обязательных требований улучшает конкурентное положение законопослушного бизнеса, позволяя ему увеличить свою долю на рынке.

С другой стороны, снижение нелегального производства и импорта имеет неоспоримую выгоду для общества и государства: стимулируется уплата налогов и таможен-

ных сборов, затрудняется оборот товаров, не прошедших необходимые процедуры подтверждения соответствия (например, экспертизу, сертификацию, декларирование соответствия).

Во-вторых, благодаря наличию инструментов прослеживания товаров в случае причинения вреда конечному потребителю облегчается установление источника происхождения товара и пресечение распространения аналогичных опасных товаров.

Однако применение средств автоматизированной идентификации сохраняет необходимость в эффективном контроле за оснащением продукции такими средствами. Выявить товары, не оснащенные средствами автоматизированной идентификации, можно только при непосредственном осмотре товара.

Частично контрольная функция перелагается на потребителя, который может сообщить о продаже немаркированного товара. Однако «потребительский контроль» имеет свои недостатки: потребитель может не знать о требованиях либо быть заинтересован приобрести нелегальный товар из-за более низкой цены. Соответственно, сохраняется необходимость в выездных проверках и контрольных закупках, проводимых органом контроля, что снижает эффективность данной формы «цифрового контроля».

³⁶ Ветеринарные сопроводительные документы позволяют вести учет каждой партии подконтрольного товара.

3. НЕАВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ УСТРОЙСТВА ДИСТАНЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Примерами существующего применения неавтоматизированных устройств дистанционного контроля является использование в отдельных субъектах Российской Федерации видеонаблюдения в рамках контроля в сфере благоустройства и строительного надзора, а также дистанционного зондирования земли для нужд земельного надзора.

1) ВИДЕОКОНТРОЛЬ В СФЕРЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА (МОСКВА)

Городская система видеонаблюдения Москвы включает в себя примерно 160 тыс. камер видеонаблюдения, включая около 100 тыс. камер в подъездах многоквартирных домов, примерно 20 тыс. камер во дворах, 3500 камер в местах массового скопления граждан (центральные улицы, стадионы и так далее). Остальные камеры установлены в образовательных и медицинских организациях, на объектах торговли, в холлах органов власти.

Все записи с камер видеонаблюдения поступают в Единый центр обработки и хранения данных города Москвы (ЕЦХД). Каждый год записывается примерно 1,5 млрд часов видео. Доступ предоставляется правоохранительным органам, а также органам и учреждениям города Москвы. Около 10 тыс. сотрудников органов исполнительной власти и 6 тыс. представителей правоохранительных органов могут просматривать видео в реальном времени и изучать архивы записей на рабочих местах и с мобильных устройств.

Государственный контроль соблюдения требований в сфере внешнего благоустройства территорий, содержания зданий и сооружений, производства работ на территории города осуществляют инспектора ОАТИ (Объединения административно-технических инспекций) города Москвы.

Обследование городских территорий и объектов, попадающих в область обзора видеокамер, производится преимущественно

с применением системы видеонаблюдения. Визуальное обследование территорий и объектов, где установлены камеры видеонаблюдения, с выездом инспектора на место производится в следующих случаях:

- а) если контролируемые объекты попадают в «мертвую зону» видеокамеры;
- б) при невозможности зафиксировать нарушение через систему видеонаблюдения (из-за расположения объекта или наличия других объектов, его закрывающих);
- в) если требуется личное присутствие инспектора на территории (например, при комиссионных обследованиях, обработке жалоб населения и другие).

По информации ДИТ города Москвы до начала использования городской системы видеонаблюдения для контроля качества уборки и состояния дворовых территорий один сотрудник мог проверить состояние не более 70 дворов в день, а после начала использования один сотрудник контролирует состояние более 1000 дворов в день. В 2017 году с использованием городской системы видеонаблюдения было выявлено около 170 тыс. нарушений в сфере благоустройства города.

2) ВИДЕОНАБЛЮДЕНИЕ НА СТРОИТЕЛЬНЫХ ПЛОЩАДКАХ (МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТЬ)

Согласно Административному регламенту Главгосстройнадзора Московской области (распоряжение от 08.10.2018 № 61) данный

орган сокращает интенсивность традиционных форм надзора при одновременном соблюдении 2 условий:

- а) застройщик установил и подключил на строительной площадке видеочамеры (не менее 2 камер для наблюдения за территорией стройплощадки и не менее одной камеры на въезд/выезд);
- б) застройщик ведет в электронной форме исполнительную документацию по строительству, общий и специальный журнал, размещая их в полном объеме в информационной системе Главгосстройнадзора Московской области.

При соблюдении данных условий сокращается как количество проверок, запланированных на период строительства конкретного объекта (например, для многоквартирного дома количество проверок сокращается с 10 до 5 единиц), так и сроки проведения таких проверок (с 18 до 10 рабочих дней).

Если в ходе ежедневного контроля исполнительной документации и работы видеочамер Главгосстройнадзор Московской области установит, что застройщик перестал вести исполнительную документацию в электронном виде и (или) демонтировал видеочамеры, либо не обеспечил их работоспособность, то ответственное должностное лицо Главгосстройнадзора Московской области принимает решение об увеличении количества проверок до первоначальных показателей.

3) ДИСТАНЦИОННОЕ ЗОНДИРОВАНИЕ ЗЕМЛИ ДЛЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ОБСЛЕДОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Административное обследование земельного участка представляет собой дистан-

ционное исследование состояния и способов использования такого участка, которое осуществляется инспекторами государственного земельного надзора без взаимодействия с правообладателем объекта и доступа на обследуемый объект.

Одним из наиболее важных инструментов, используемых для административных исследований, являются результаты дистанционного зондирования Земли (фотосъемка поверхности авиационными и космическими аппаратами).

В открытом доступе отсутствует детальное описание технологии проведения административных обследований. Однако отдельные публикации⁴¹ свидетельствуют о том, что сопоставление фотоснимков поверхности Земли и информации, содержащейся в Едином государственном реестре недвижимости (включая данные публичной кадастровой карты), производится сотрудниками органов контроля. В отдельных случаях инспектора дополнительно запрашивают и исследуют документы, имеющиеся в распоряжении иных органов власти, а также производят выезд и визуальный осмотр участков (не пересекая границ участка, если он огорожен).

В связи с этим, хотя фотосъемка производится в автоматическом режиме беспилотными летательными аппаратами или космическими аппаратами, в целом данный инструмент «цифрового контроля» не предусматривает полностью автоматической проверки соблюдения обязательных требований.

Количество проведенных административных обследований земельных участков довольно значительно. Так, в 2017 году Росреестром было проведено 77,4 тыс. административных обследований в отношении 82 тыс. объектов⁴². В первой половине 2018 года данное ведомство провело более 41 тыс. административных обследований⁴³.

41 Например, Коненко Н.Б. Применение дистанционного зондирования в земельном надзоре // Экономика и экология территориальных образований. 2017. № 3(2). с. 134-138.

42 Доклад об осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля за 2017 год // Интернет-портал ГАИС «Управление». [Эл. ресурс]. URL: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>

43 В первом полугодии Росреестр выявил на 8% больше нарушений земельного законодательства // Официальный Интернет-сайт Росреестра. [Эл. ресурс]. URL: <https://rosreestr.ru/site/press/news/v-pervom-polugodii-rosreestr-vyyavil-na-8-bolshe-narusheniy-zemelnogo-zakonodatelstva-/>

ВЫВОДЫ

Использование видеонаблюдения и дистанционного зондирования земли занимает промежуточное место между традиционной формой проведения выездных проверок и цифровым контролем в чистом виде (автоматизированным дистанционным измерением параметров контролируемой деятельности).

С одной стороны, данные инструменты позволяют значительно снизить число случаев, в которых сотрудник органа контроля должен осуществить выезд на место деятельности подконтрольного лица и (или) расположения подконтрольного объекта. Это приводит многократному сокращению временных затрат на проведение одной проверки и, как следствие, позволяет увеличить общее число проведенных проверок. Например, использование городской системы видеонаблюдения Москвы для контроля качества уборки и состояния дворовых территорий позволило увеличить количество объектов, проверенных одним инспектором за один день, более чем в 14 раз.

При этом повышение интенсивности контроля не приводит к пропорциональному росту административных издержек подконтрольного лица на проведение проверок. Дистанционный контроль не требует присутствия представителей проверяемого хозяйствующего субъекта для сопровождения инспектора и предоставления документов.

С другой стороны, данные инструменты контроля основаны на проводимом человеком осмотре объектов и сопоставлении полученного графического изображения проверяемого объекта (дворовые территории, улично-дорожная сеть, строящийся и реконструируемый объект капитального строительства, земельный участок) с требованиями, установленным нормативно-правовыми актами. Это означает более низкую по сравнению машинным анализом производительность и более высокую вероятность ошибки (преднамеренной или случайной).

4. ПЕРСОНАЛИЗИРОВАННЫЕ АВТОМАТИЧЕСКИЕ УСТРОЙСТВА КОНТРОЛЯ

В настоящее время персонализированные автоматические устройства применяются для контроля передвижных объектов (автотранспортных средств и судов рыболовного флота), стационарных объектов (оборудование для производства спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, контрольно-кассовая техника) и деятельности хозяйствующих субъектов в целом (налоговый мониторинг).

1) АВТОМАТИЧЕСКИЕ УСТРОЙСТВА КОНТРОЛЯ АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА

Законодательство предусматривает 4 группы требований об оснащении различных категорий автотранспортных средств различными автоматическими устройствами, обе-

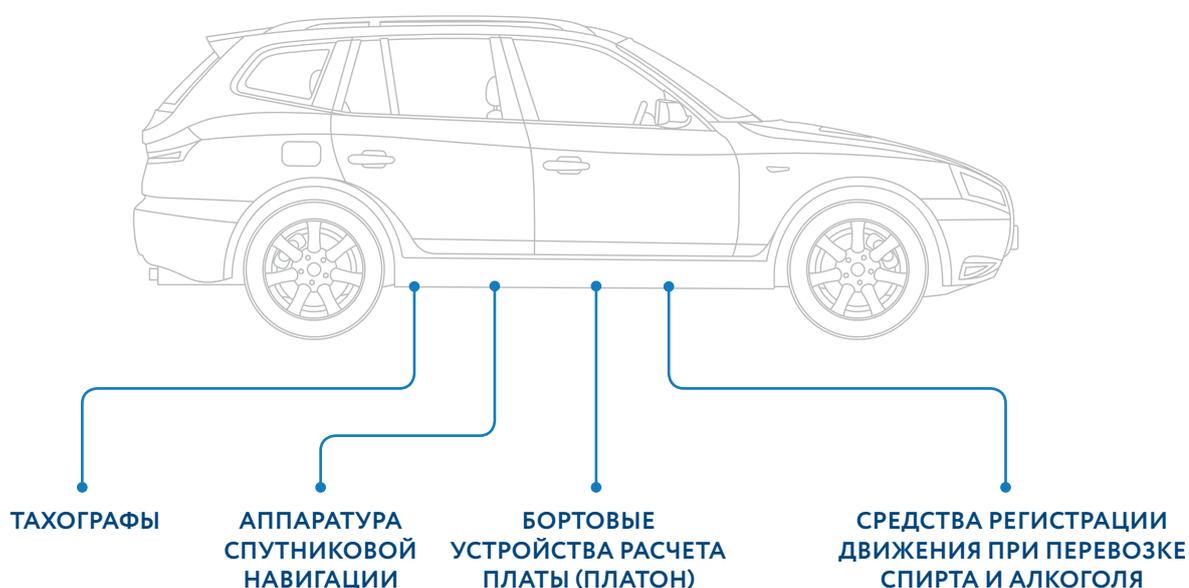
спечивающими контроль движения (рисунок 3.3).

а) Тахографы

Ряд транспортных средств, выпускаемых в обращение и находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации, должны быть оснащены тахографами (тех-

РИСУНОК 3.3

Автоматические устройства контроля автомобильного транспорта



ническими средствами контроля, обеспечивающими непрерывную, некорректируемую регистрацию информации о скорости и маршруте движения транспортных средств, о режиме труда и отдыха водителей).

Данное требование распространяется на 2 группы транспортных средств:

- а) автобусы (транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров и имеющие более 8 мест для сидения);
- б) грузовые автомобили (транспортные средства, предназначенные для перевозки грузов и имеющие максимальную массу свыше 3,5 тонн).

Исключение сделано для отдельных видов транспортных средств: например, специальной техники (пожарных автомобилей, автокранов, коммунальной техники, инкассаторских автомобилей и т.д.), учебных автомобилей и ряда других. По экспертным оценкам в настоящее время тахографами должны быть оснащены около 3,5 млн находящихся в эксплуатации автомобилей⁴⁴.

В настоящее время средняя стоимость тахографа с его установкой и калибровкой составляет от 30 до 40 тысяч рублей. Кроме того, входящий в состав тахографа блок СКЗИ (средство криптографической защиты информации) подлежит замене 1 раз в 3 года. Средняя стоимость замены данного

узла составляет от 20 до 25 тысяч рублей. Указанные затраты ложатся на производителей, импортеров или эксплуатантов автомобилей.

Законодательство не предусматривает передачу тахографической информации в какую-либо государственную информационную систему. Инспектора Ространснадзора имеют право доступа к данной информации при остановке транспортного средства или при проведении проверок хозяйствующих субъектов.

б) Аппаратура спутниковой навигации

Транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров и имеющие более 8 мест для сидения (помимо места водителя), и транспортные средства, используемые для перевозки опасных грузов, должны быть оснащены аппаратурой спутниковой навигации.

Данная аппаратура должна обеспечивать определение и передачу в Ространснадзор информации о географической широте и долготе местоположения транспортного средства, его путевом угле и скорости движения, времени и дате фиксации местоположения транспортного средства с интервалом передачи не более 30 секунд через Государственную автоматизированную информационную систему «ЭРА-ГЛОНАСС».

⁴⁴ Данная оценка сделана с учетом наличия в России 3,7 млн. грузовых автомобилей и 0,4 млн. автобусов по состоянию на июль 2017 года.

Собственник (владелец) транспортного средства обязан установить аппаратуру спутниковой навигации. Стоимость аппаратуры начинается от 12 тысяч рублей. Также собственник транспортного средства должен оплатить установку аппаратуры (3-5 тыс. руб.) и услугу по идентификации аппаратуры в ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС» (1,6 тыс. руб.). Ежемесячные платежи за передачу информации в указанную систему и далее в Ространснадзор составляют 200 рублей.

в) Бортовые устройства для расчета платы

Движение грузовых автомобилей, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам федерального значения допускается при условии внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого дорогам такими транспортными средствами. Размер платы составляет 1,90 рубля за километр пути (3,73 рубля за километр с понижающим коэффициентом 0,51). Взимание платы осуществляется с использованием системы взимания платы «Платон», оператором которой является ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы».

При движении транспортного средства пройденное расстояние определяется, по общему правилу, с использованием бортового устройства, установленного в автомобиле. Оно представляет собой техническое устройство, позволяющее при помощи технологий спутниковой навигации определять маршрут движения автомобиля. Оператор «Платона» представляет бортовое устройство в безвозмездное пользование перевозчикам.

Размер платы рассчитывается в автоматическом режиме на основании данных, полученных от бортового устройства. Для проезда автомобиля, в котором бортовое устройство отсутствует, или установлено неисправное устройство, собственник автомобиля должен оформить маршрутную карту на каждый рейс.

По состоянию на 15 декабря 2018 года в системе «Платон» было зарегистрировано 446,1 тыс. перевозчиков и 1,117 млн. транспортных средств. Оператором было выдано в пользование перевозчикам 845 тыс. бортовых устройств⁴⁵.

г) Средства регистрации движения при перевозке спирта и алкоголя

Перевозки автомобильным транспортом этилового спирта и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием спирта более 25% объема допускаются только при условии оснащения транспортных средств специальными техническими средствами регистрации движения в автоматическом режиме.

Данные технические средства обеспечивают передачу информации о перемещении транспортных средств по территории Российской Федерации (включая информацию о текущем местоположении, пройденном маршруте, времени и местах стоянок) по спутниковым навигационным системам в автоматизированную систему контроля перевозок этилового спирта и спиртосодержащей продукции.

С 1 июля 2019 года требование об оснащении указанными техническими средствами будет распространено на железнодорожный подвижной состав, используемый для перевозок спирта и нефасованной спиртосодержащей продукции.

2) ТЕХНИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА КОНТРОЛЯ НА СУДАХ РЫБОПРОМЫСЛОВОГО ФЛОТА

Самоходные суда с главным двигателем мощностью более 55 кВт и валовой вместимостью более 80 тонн, используемые для промышленного и прибрежного рыболовства, должны быть оборудованы техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую передачу информации о местоположении судна. Сведения о месте нахождения судна передаются в Отраслевую систему мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов, оператором которой является ФГБУ «Центр системы мониторинга рыболовства и связи».

3) АВТОМАТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ИЗМЕРЕНИЯ И УЧЕТА ЭТИЛОВОГО СПИРТА, АЛКОГОЛЬНОЙ И СПИРТСОДЕРЖАЩЕЙ ПРОДУКЦИИ

Основное технологическое оборудование для производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции

⁴⁵ Статистика государственной системы «Платон» (15 декабря 2018) // Официальный интернет-сайт СБП «Платон». [Эл. ресурс]. URL: <http://platon.ru/ru/forpress/15-09-2017/5852/>

(далее — спирта и алкогольной продукции) должно быть оснащено автоматическими средствами измерения и учета: а) концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции; б) объема готовой продукции.

Основное технологическое оборудование для производства вина, фруктового вина, ликерного вина, шампанского, винных напитков без добавления спирта, виноматериалов, пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи должно быть оснащено автоматическими средствами измерения и учета объема готовой продукции.

Кроме автоматических средств измерения и учета, вышеуказанное оборудование должно быть оснащено техническими средствами передачи информации об объеме производства и оборота спирта и алкогольной продукции в ЕГАИС.

Наличие данных автоматических средств измерения и учета является условием получения лицензии на осуществление деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Использование оборудования, не оснащенного автоматическими средствами измерения и учета либо техническими средствами передачи информации в ЕГАИС, является основанием для приостановления лицензии. Неустранение данного нарушения является основанием для аннулирования лицензии. Также лицензия подлежит аннулированию в случае эксплуатации оборудования при отсутствии либо повреждении пломб на автоматических средствах измерения и учета, которые были опломбированы лицензирующим органом.

По данным на конец 2016 года лицензии на производство, хранение и поставку этилового спирта имели 130 организаций, лицензии на производство, хранение и поставку алкогольной продукции — 267 организаций.

4) КОНТРОЛЬНО-КАССОВАЯ ТЕХНИКА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩАЯ ПЕРЕДАЧУ СВЕДЕНИЙ ОНЛАЙН

В период с 2017 по 2019 год производится поэтапный переход на обязательное использование «онлайн-касс». Такой кассовый аппарат не только осуществляет за-

пись и хранение сведений о произведенных расчетах, формирование и печать кассовых чеков и иных фискальных документов, но и в режиме реального времени передает информацию оператору фискальных данных. Данный оператор а) направляет полученную информацию о произведенных расчетах в ФНС России; б) формирует базу фискальных данных и хранит их в течение 5 лет в условиях, обеспечивающих конфиденциальность и защиту от изменений. Вся передача информации производится через сеть Интернет.

Нужно отметить, что операторы фискальных данных являются коммерческими организациями, а их услуги — платными для хозяйствующих субъектов, использующих контрольно-кассовую технику. В среднем стоимость услуг составляет от 2,5 до 3,5 тыс. рублей в год за единицу ККТ.

Помимо передачи информации в налоговые органы, хозяйствующий субъект обязан не только выдать кассовый чек или бланк строгой отчетности на бумажном носителе, но и (или) по желанию клиента направить его в электронной форме. Покупатель может проверить легальность выданного чека и, соответственно, добросовестность хозяйствующего субъекта, используя сервис на сайте ФНС России или специальное мобильное приложение.

Передача данных о расчетах в режиме реального времени позволяет ФНС России получать достоверную информацию о налоговой базе, автоматизировано выявлять зоны риска совершения правонарушений для проведения точечных проверок. Дополнительно такая технология позволяет внедрить сервис общественного контроля.

По состоянию на октябрь 2018 года действовало 19 операторов фискальных данных. Они передавали сведения от 835 тыс. индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, которые использовали 2,3 млн единиц контрольно-кассовой техники. На указанный момент в сутки пробивалось 150 млн чеков на сумму 90 млрд рублей⁴⁶.

5) НАЛОГОВЫЙ МОНИТОРИНГ

Налоговый мониторинг является дистанционной формой налогового контроля. Он представляет собой «способ расширенного информационного взаимодействия, при котором организация предоставляет налогово-

46 Михаил Мишустин подвел итоги работы налоговых органов за 10 месяцев 2018 года на праздничной коллегии // Официальный Интернет-сайт ФНС России. [Эл. ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8064021/

му органу доступ к данным бухгалтерского и налогового учета в режиме реального времени, а взамен получает право в случае наличия сомнений запросить у налогового органа мотивированное мнение по вопросу налоговых последствий совершаемых сделок»⁴⁷.

Налоговый мониторинг вводится в добровольном порядке по заявлению налогоплательщика. Согласно требованиям, установленным Налоговым кодексом РФ, мониторинг может быть введен только в отношении наиболее крупных хозяйствующих субъектов. По состоянию на июль 2018 года налоговый мониторинг проводился в отношении 26 налогоплательщиков: участников групп «Роснефть», «Газпром нефть», ЛУКОЙЛ, НОВАТЭК, «Норильский никель», а также компаний «Аэрофлот», «Интер РАО», Банк «Национальный клиринговый центр», «МегаФон», МТС и некоторых других.

С 1 января 2019 года данная форма налогового контроля вводится в отношении ОАО РЖД, которое станет участником пилотного проекта по применению технологии стандартного файла налогового аудита. Согласно пресс-релизу ФНС России, «стандартный файл налогового аудита позволит запустить специальную программу — робота. Он автоматически проанализирует все данные налогоплательщика в режиме реального времени и подготовит для налогового инспектора отчет по оценке правильности и полноты исчисления налогов и сборов»⁴⁸.

6) ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЕ И ПЛАНИРУЕМОЕ ВНЕДРЕНИЕ ПЕРСОНАЛИЗИРОВАННЫХ АВТОМАТИЧЕСКИХ УСТРОЙСТВ КОНТРОЛЯ

В настоящее время планируется 2 важных проекта по внедрению персонализированных автоматических устройств контроля:

Во-первых, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает, что на объектах I категории стационарные источники выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образующихся при эксплуатации технических устройств, оборудования или их совокупности (установок), виды которых устанавливаются Правительством РФ, должны быть оснащены **автоматическими**

средствами измерения и учета показателей выбросов и (или) сбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о показателях выбросов, сбросов в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на основании программы создания системы автоматического контроля.

Правила создания и эксплуатации системы автоматического контроля, равно как и требования к автоматическим средствам измерения и учета показателей выбросов, сбросов, техническим средствам фиксации и передачи информации подлежат утверждению Правительством РФ.

Нормы об использовании автоматических средств измерения и учета показателей выбросов, сбросов загрязняющих веществ первоначально появились в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в 2014 году. После внесения изменений и переноса срока вступления в силу законодательные положения формально начали действовать с 1 января 2019 года. Однако фактически они не применяются в связи с отсутствием вышеуказанных актов Правительства РФ.

В прошедшем году Росприроднадзор осуществил «пилотный проект по использованию «интернета вещей» в целях автоматизированного мониторинга выбросов загрязняющих веществ» на 8 предприятиях. Однако в качестве типовой практик автоматические средства измерения и учета выбросов, сбросов не применяются.

Во-вторых, в 2018 году Ростехнадзор разработал проект федерального закона, предусматривающего создание **систем дистанционного контроля промышленной безопасности**. Согласно законопроекту ОПО I и II классов опасности должны быть оснащены такими системами. ОПО III и IV классов опасности могут быть оснащены системами дистанционного контроля по решению эксплуатирующей организации⁴⁹.

Сама система дистанционного контроля должна представлять собой комплекс программно-аппаратных и специальных технических средств, обеспечивающих непрерывное получение, обработку и передачу в режиме реального времени информации:

47 Налоговый мониторинг // Официальный интернет-сайт ФНС России. [Эл. ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn77/taxation/reference_work/taxmonit/

48 РЖД присоединились к налоговому мониторингу // Официальный интернет-сайт ФНС России. [Эл. ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/7612115/

49 Согласно законопроекту данное требование должно вступить в силу 1 января 2020 года.

- о значениях параметров технологических процессов и процессов обеспечения функционирования ОПО, определяющих его безопасность;
- о состоянии систем противоаварийной защиты и их срабатывании, состоянии технических устройств;
- о регистрации аварий и инцидентов на опасном производственном объекте.

Эксплуатирующая организация должна обеспечивать передачу в Ростехнадзор в автоматическом режиме информации, обработанной системой дистанционного контроля промышленной безопасности на ОПО.

ВЫВОДЫ

Несомненным достоинством персонализированных автоматических устройств контроля является возможность объективной и постоянной фиксации контролируемых параметров передвижных и стационарных производственных объектов, а в отдельных случаях — также деятельности хозяйствующего субъекта в целом.

Объективность достигается за счет измерения и фиксации параметров без участия человека в автоматическом режиме. По общему правилу, данные устройства имеют защиту от неправомерного внесения изменений в фиксируемые и передаваемые данные (например, посредством использования средств криптографической защиты информации, пломбировки и так далее). Нужно отметить, что объективность измерения и фиксации исключает злоупотребление со стороны не только хозяйствующих субъектов, но и инспекторов.

Кроме того, большинство вышеописанных персонализированных автоматических устройств контроля позволяют не только фиксировать параметры подконтрольных объектов, но и дистанционно передавать их в режиме реального времени в ведомственную информационную систему органа контроля (через специальных операторов или напрямую).

Это значительно уменьшает необходимость в выездном контроле, что, в свою очередь, снижает затраты как инспекторов органа

Нужно отметить, что законопроектом предусмотрена отмена плановых проверок в отношении ОПО, на которых действует система дистанционного контроля, вне зависимости от класса опасности такого объекта. В тоже время информация, полученная с помощью данной системы, может использоваться для выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований на данном объекте, что, в свою очередь, может служить основанием для проведения внеплановой проверки.

В 2018 году Ростехнадзор в пилотном режиме апробировал на 2 предприятиях технологию получения из информационных систем эксплуатирующей организации сведений о состоянии промышленной безопасности на ОПО данных предприятий.

контроля, так и проверяемых лиц. Для первых исключается необходимость тратить время на выезд в место нахождения подконтрольного лица или объекта, создается возможность работать в привычном личном кабинете ведомственной информационной системы, для вторых — необходимость нести издержки на сопровождение инспекторов на объекте, на предоставление документов.

Недостатком существующей практики использования персонализированных автоматических устройств является возложение (в подавляющем большинстве случаев) на подконтрольных лиц обязанности осуществлять за свой счет установку и обслуживание данных устройств, а также передачу данных в информационную систему органа контроля.

Нужно особо отметить, что это именно обязанность, а не право подконтрольного лица (единственное исключение составляет налоговый мониторинг, который применяется добровольно). При этом суммарные затраты всех подконтрольных лиц на выполнение данных обязанностей составляют десятки миллиардов рублей в год. Например, только затраты всех пользователей ККТ на услуги операторов фискальных данных составляют от 5,75 до 8 млрд рублей в год (исходя из вышесреднеприведенных данных о количестве ККТ и средней стоимости услуг операторов).

Кроме того, в сфере контроля автомобильного транспорта можно отметить несколь-

ко хаотичный подход к установлению требований по оборудованию транспортных средств автоматическими устройствами контроля. В результате на одном автомобиле может требоваться установка до 3 устройств. Например, тяжелые грузовики, осуществляющие междугородные перевозки обыч-

ных грузов по федеральным трассам, должны иметь 2 устройства (тахограф и бортовое устройство), а такие же грузовики, перевозящие опасные грузы, — 3 устройства (дополнительно — аппаратуру спутниковой навигации с передачей данных в Ространснадзор).

5. АВТОМАТИЧЕСКИЕ УСТРОЙСТВА ДЛЯ КОНТРОЛЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ

Все основные примеры использования автоматических устройств для контроля неопределенного круга лиц касаются применения таких устройств для фиксации нарушений на автомобильных дорогах.

Федеральное законодательство разрешает использовать специальные технические средства, имеющие функции фотосъемки, видеозаписи и работающие в автоматическом режиме, для фиксации нарушений правил дорожного движения, сохранности автомобильных дорог и сбора платы за проезд грузовых автомобилей с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн по автомобильным дорогам федерального значения. Кроме того, в отдельных субъектах РФ и муниципалитетах автоматические устройства применяются для контроля оплаты парковки на улично-дорожной сети городов.

1) СРЕДСТВА АВТОМАТИЧЕСКОЙ ФИКСАЦИИ НАРУШЕНИЙ ПДД

Административный регламент МВД России устанавливает, что для надзора за дорожным движением могут применяться 4 типа средств автоматической фиксации:

- стационарные устройства, размещаемые на конструкциях дорожно-транспортной инфраструктуры (стойки, опоры);
- передвижные устройства, размещаемые на специальных конструкциях (штативах, треногах, вышках на базе транспортных средств);

→ носимые устройства, предназначенные для использования в течение ограниченного промежутка времени и не требующие специальных конструкций для размещения;

→ мобильные устройства, предназначенные для использования в течение ограниченного промежутка времени и размещаемые на борту транспортных средств.

Нужно отметить, что законодательство не содержит детального и комплексного регулирования порядка установки и эксплуатации средств автоматической фиксации нарушений ПДД. Административный регламент МВД России допускает использование специальных технических средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям.

На практике в разных субъектах РФ и в разное время использовались разные организационные модели установки и эксплуатации средств автоматической фиксации. Первоначально данные технические устройства закупались и принадлежали в основном МВД России. Впоследствии на основании протокола Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 25 декабря 2013 г. № 5 началось их переоформление

в собственность субъектов РФ и муниципальных образований с последующей передачей на баланс региональных и муниципальных учреждений.

Параллельно субъекты РФ и муниципалитеты самостоятельно закупают средства автоматической фиксации. Некоторые регионы начали использовать более гибкие формы использования данных устройств. Например, ЦОДД Москвы арендует комплексы автоматической фиксации. Арендодатель обязан поддерживать устройство в рабочем состоянии на протяжении срока аренды, по окончании которого комплексы переходят в собственность города⁵¹.

Московская область заключила концессионное соглашение об установке комплексов автоматической фиксации и их обслуживании в течение 10 лет, по истечении которых устройства будут переданы субъекту РФ. Взамен исполнитель получает по 233 рубля с каждого оплаченного штрафа вне зависимости от его размера⁵².

Однако вне зависимости от того, кто является собственником или эксплуатантом средства автоматической фиксации, постановление по делу об административном правонарушении выносит инспектор ГИБДД МВД России на основе данных, полученных от указанного технического средства.

По состоянию на начало 2019 года в Российской Федерации функционировало 10,8 тыс. стационарных и 3,9 тыс. передвижных комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД. В течение прошлого года количество стационарных комплексов увеличилось на 20%, передвижных возросло на 1%⁵³. Сведения о количестве устройств с различными функциями представлены ниже (см. таблицу 3.2). Сумма строк в таблице превышает общее количество комплексов автоматической фиксации, поскольку одно устройство может быть способно выявлять несколько типов нарушений.

ТАБЛИЦА 3.2

Количество комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД⁵⁴

Выявляемое нарушение	Количество комплексов (тыс.)
Превышение скорости	11,2
Проезд без остановки у стоп-линии	1,6
Движение на красный сигнал светофора	1,4
Выезд на встречную полосу движения	1,4
Нарушение правил стоянки и остановки	0,8
Движение по выделенной полосе для общественного транспорта	0,7
Нарушение требований дорожных знаков и разметки	0,6
Движение по обочине	0,4
Разворот в запрещенных местах	0,3

51 Еще 400 камер установят на дорогах Москвы в 2019 году // Интерфакс. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/moscow/636048>

52 Частный бизнес растет на дорожных штрафах // Коммерсантъ. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3593549>

53 Комплексы автоматической фиксации в минувшем году выявили в России почти 106 миллионов нарушений ПДД // Официальный Интернет-сайт ГИБДД МВД России. [Эл. ресурс]. URL: <https://гибдд.рф/news/item/13317>

54 Количество автоматических камер на дорогах России за год выросло до 15 тысяч // Коммерсантъ. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3843438>

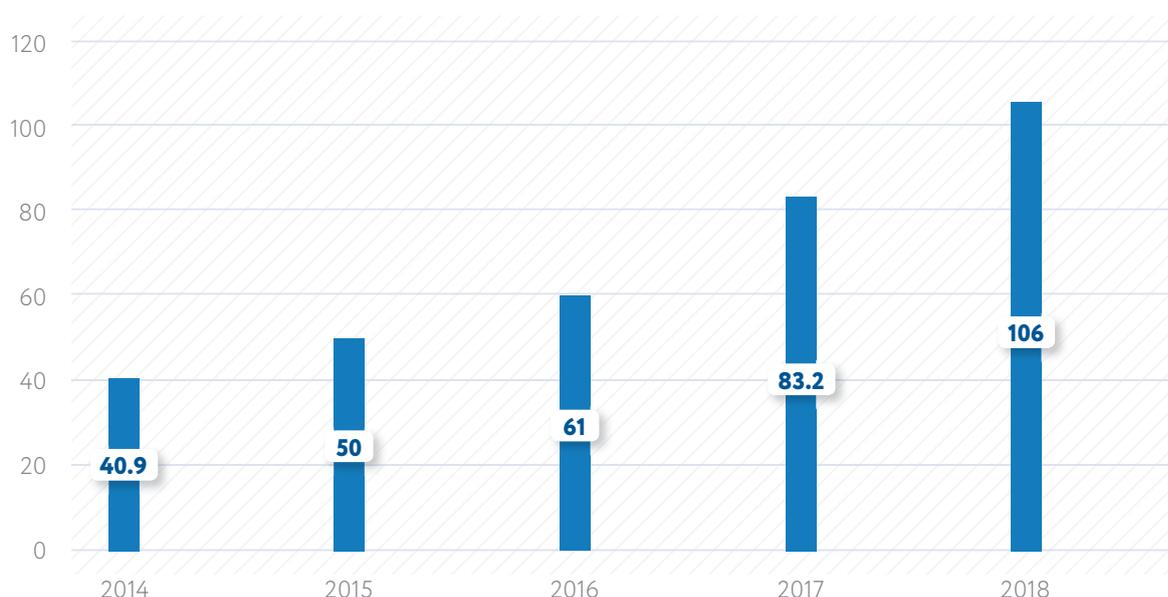
В России на 20% увеличилось число видеокамер, фиксирующих нарушения ПДД // ТАСС. [Эл. ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5953853>

Количество административных штрафов, вынесенных по результатам работы автоматических стационарных и передвижных комплексов, стабильно растет. В 2016 году был вынесен 61 млн постановлений по делам об административных правонарушениях, в 2017 году — более 83,2 млн постановлений, а в 2018 году — почти 106 млн постановлений⁵⁵ (рисунок 3.4).

Нужно отметить, что количество административных штрафов растет быстрее, чем увеличивается количество автоматических комплексов фиксации нарушений. Если количество камер с 2016 по 2018 год выросло на 43%, то количество соответствующих штрафов на 74%.

РИСУНОК 3.4

Количество административных штрафов, вынесенных по результатам работы комплексов автоматической фиксации ПДД



2) АВТОМАТИЧЕСКИЕ ПУНКТЫ ВЕСОГАБАРИТНОГО КОНТРОЛЯ

На автомобильных дорогах Российской Федерации для обеспечения их сохранности предусмотрено осуществление весового и габаритного контроля. Согласно приказу Минтранса России пункты весогабаритного контроля могут быть стационарными, передвижными и автоматическими.

Автоматический пункт контроля позволяет измерять весовые параметры и габаритные характеристики автомобиля в движении. Это исключает образование заторов на трассе в месте нахождения пункта контроля. Вмонтированные в дорожное покрытие датчики измеряют вес транспортного сред-

ства и нагрузку на каждую его ось, а сканеры определяют габариты (длину, ширину и высоту). Камеры фиксируют государственный регистрационный номер автомобиля.

В случае выявления нарушений и отсутствия на данный автомобиль специального разрешения, которое допускает движение тяжеловесного или крупногабаритного транспортного средства, информация передается в ГИБДД МВД России для наложения административного наказания.

По состоянию на июль 2018 года на федеральных автодорогах действовало около 70 пунктов весогабаритного контроля, из которых 27 являлись автоматическими. Данные пункты расположены на террито-

⁵⁵ В России камеры автоматической фиксации выявили более 83 млн нарушений ПДД за 2017 год // ТАСС. [Эл. ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4885591>
Комплексы автоматической фиксации в минувшем году выявили в России почти 106 миллионов нарушений ПДД // Официальный Интернет-сайт ГИБДД МВД России. [Эл. ресурс]. URL: <https://гибдд.рф/news/item/13317>

⁵⁶ На федеральных трассах Алтайского края появились два пункта автоматизированного весогабаритного контроля // Официальный интернет-сайт Росавтодора. [Эл. ресурс]. URL: <http://rosavtodor.ru/press-center/news/237591>

рии 18 субъектов РФ⁵⁶. До 2024 года планируется создать 387 автоматических пункта весогабаритного контроля.

в) Средства контроля внесения платы за проезд грузовых автомобилей с массой свыше 12 тонн

В системе «Платон» для контроля внесения платы используются стационарные и мобильные устройства. Стационарный контроль осуществляется с использованием 480 рамных конструкций с навесным оборудованием, которые размещаются над полотном федеральной автомобильной дороги. Мобильный контроль производится примерно 100 автомобилями со специальным оборудованием⁵⁷.

При проезде автомобиля мимо стационарного или мобильного устройства контроля производится распознавание государственного регистрационного номера автомобиля, определение его типа и максимальной разрешенной массы. Если за проезд обнаруженного автомобиля должна быть внесена плата через систему «Платон», то производится проверка, зарегистрирована ли данная машина в системе, работает ли бортовое устройство или оформлена специальная маршрутная карта на конкретный рейс автомобиля. Все указанные действия производятся автоматически.

Если информационной системой выявлено возможное нарушение, то сведения перепроверяются операторами в федеральном центре автоматизированной фиксации административных правонарушений (ЦАФАП) Ространснадзора. После перепроверки сведений инспектор данного ведомства выносит в электронном виде постановление по делу об административном правонарушении.

Ранее функции по наложению административных наказаний за данное нарушение исполняло МВД России. Однако летом 2018 года полномочия были переданы Ространснадзору. За первые три месяца работы (июль-сентябрь 2018 года) федеральный ЦАФАП выявил более 320 тысяч нарушителей правил оплаты в системе «Платон». 60% штрафов вынесены в отношении транс-

портных средств, незарегистрированных в данной системе. Общая сумма штрафов в вынесенных постановлениях превысила 2,3 млрд руб. Эти средства, наряду с платой за использование федеральных дорог, перечисляются в дорожный фонд⁵⁸.

г) Средства контроля оплаты парковки

В ряде российских городов (Москва, Санкт-Петербург, Казань, Нижний Новгород, Воронеж и некоторых других городах) действует платная парковка на отдельных улицах. Для контроля оплаты используются, в основном, мобильные средства автоматической фиксации, которые устанавливаются на специальных легковых автомобилях, осуществляющих патрулирование по определенным маршрутам. Дополнительно такие устройства автоматической фиксации могут устанавливаться на городских автобусах.

Часть водителей противодействует контролю. Наиболее распространенные способы такого противодействия — закрыть государственный регистрационный номер каким-либо легкосъёмным предметом (например, визиткой, рекламным буклетом, компакт-диском, горстью снега) либо полностью снять номер. В таком случае мобильное устройство, установленное в автомобиле или городском автобусе, не может распознать государственный регистрационный номер автомобиля и проверить оплату его парковки.

Для борьбы с такими нарушениями действуют пешие сотрудники, которые очищают номера от различных предметов и фотографируют их на носимые устройства на базе планшетного компьютера. Если же номер снят с автомобиля, то производится съёмка VIN-номера, который у современных автомобилей размещен под лобовым стеклом.

Наложение административных наказаний за неоплату парковок осуществляют должностные лица органов власти соответствующего субъекта РФ или административных комиссий ОМСУ на основании сведений, полученных от организации-оператора парковочного пространства.

57 Система взимания платы // Интернет-сайт компании «РТ-Инвест Транспортные системы». [Эл.ресурс]. URL: http://rtits.ru/ru/about_monopoly

58 Информация о штрафах доступна грузоперевозчикам в личном кабинете на сайте госсистемы «Платон» // Официальный интернет-сайт Ространснадзора. [Эл.ресурс]. URL: <http://rostransnazor.ru/Press-sluzhba/novosti-i-soby-tiya/document/50920>

ВЫВОДЫ

Анализ существующей практики применения автоматических устройств для контроля неопределенного круга лиц позволяет говорить о наличии у данного инструмента «цифрового контроля» ряда значимых достоинств.

Во-первых, данный инструмент (также как персонализированные автоматические устройства) позволяет осуществлять объективное и постоянное измерение параметров подконтрольных объектов с дистанционной передачей информации в режиме реального времени в ведомственные информационные системы для принятия решения о наложении наказания за выявленные нарушения. Это, как отмечалось выше, снижает затраты органа контроля и подконтрольных лиц на проведение выездного контроля, равно как и минимизирует вероятность злоупотребления инспекторов и хозяйствующих субъектов.

Во-вторых, установка и обслуживание автоматических устройств для контроля неопределенного круга лиц (в отличие от персонализированных автоматических устройств) производится за счет органов контроля. Подконтрольные лица не несут ни финансовых, ни временных затрат на организацию и осуществления контроля.

Однако, несмотря на вышеописанные преимущества, в настоящее время данные автоматические устройства используются только для контроля за использованием автотранспортных средств. Причина состоит в том, что данная технология ориентирована на контроль передвигающихся объектов, среди которых наиболее массовыми и легко идентифицируемыми (по государственному регистрационному знаку) являются именно автомобили.

6. ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ АВТОМАТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Наибольших успехов в создании и развитии ведомственных информационных систем, обеспечивающих автоматический (т.е. без участия человека) анализ соблюдения обязательных требований подконтрольными лицами, достигли налоговые и таможенные органы. Наличие таких инструментов «цифрового контроля» отражает в целом очень высокий уровень информатизации ФНС России и ФТС России.

1) АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ СИСТЕМА КОНТРОЛЯ ЗА ВОЗМЕЩЕНИЕМ НДС

В октябре 2013 года ФНС России ввела в эксплуатацию Автоматизированную систему контроля за возмещением налога на добавленную стоимость (АСК НДС). В настоящее время реализуется второй этап развития данной системы.

Согласно налоговому законодательству декларация по НДС должна быть подана в электронном виде. В системе АСК НДС-2 хранятся все сведения, представленные

налогоплательщиками в декларациях по данному налогу, включая сведения из книг покупок и продаж, журналов учета полученных и выставленных счетов-фактур. Система автоматически сопоставляет сведения о полученных и выставленных счетах-фактурах как проверяемого налогоплательщика, так и его контрагентов.

Автоматическое сопоставление информации о покупках и продажах разных налогоплательщиков позволяет выстраивать цепочки движения товара с формированием добавленной стоимости и выявлять налоговые разрывы, тем самым производя в мас-

штабах всей страны контроль операций, облагаемых НДС.

Кроме того, на основе информации о деятельности налогоплательщиков (характеристики самого плательщика и его контрагентов) программное обеспечение «Система управления риска АСК НДС» автоматически определяет категорию налогового риска конкретного плательщика: высокий, средний, низкий. Эта оценка затем используется при проведении камеральных налоговых проверок деклараций по НДС.

Ежеквартально в «АСК НДС-2» поступают и обрабатываются более 1,5 млн налоговых деклараций по налогу на добавленную стоимость. Ежегодно анализируются более 5,3 млрд счетов-фактур⁵⁹.

По подсчетам ФНС России, благодаря повышению эффективности контроля посредством использования данной автоматизированной системы, количество фиктивных компаний в 2015-2017 годах сократилось более чем в 2 раза, а число случаев заявления возмещения НДС высокорисковыми организациями — в 15 раз. Налоговый разрыв по НДС (разница между суммой налога, подлежащей уплате, и суммой фактически уплаченных налогов) был сокращен с 8% на начало 2016 года до 1% во второй половине 2018 года⁶⁰.

Нужно отметить, что использование АСК НДС, а также некоторых иных аппаратно-программных средств, входящих в состав АИС «Налог-3», позволяет налоговой службе в целом дистанционно определять зоны риска, проводить подробный предпроверочный анализ и выходить с проверкой только в исключительных случаях.

В 2008-2017 годах количество выездных проверок сократилось с 87,9 до 20,2 тысяч. За девять месяцев 2018 года их число уменьшилось еще на 4,7 тысячи (с 15,6 тыс. до 10,9 тыс. проверок). В 2018 году ФНС России проверяла в выездном порядке только двух налогоплательщиков из 1000. В группе малого бизнеса проверяется один налогоплательщик из 4000. При этом поступления по одной проверке растут и составляют свыше 12 млн рублей, что на 30% больше девяти месяцев прошлого года⁶¹.

2) АВТОМАТИЗИРОВАННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ

Первым важнейшим направлением автоматизации таможенного контроля является внедрение технологии автоматической регистрации декларации на товары и автоматического выпуска товаров.

По общему правилу таможенное декларирование осуществляется в электронном виде. В отдельных случаях декларация может быть подана на бумажном носителе. ФТС России получает основную долю деклараций в электронном виде. Так, в 2018 году было подано 4,740 млн электронных деклараций на товары, что составило 99,97% от общего количества деклараций на товары. В том же году было подано 936 тыс. электронных транзитных деклараций, что равнялось 98,78% от общего количества таких деклараций⁶².

Подача декларации на товары и документов, на основании которых она заполнена, в электронной форме осуществляется с использованием специального сервиса электронного декларирования, доступного через личный кабинет участника ВЭД (<https://edata.customs.ru/FtsPersonalCabinetWeb/>). Поданная декларация проходит автоматический форматный контроль. Если в процессе его осуществления в декларации выявлены ошибки по формату и структуре, то документ возвращается декларанту для исправления ошибок.

При электронной форме декларирования регистрация декларации на товары может осуществляться как должностным лицом ФТС России, так и информационной системой таможенного органа в автоматическом режиме (т.е. без участия инспектора).

После регистрации декларации таможенные органы проводят документальную проверку декларации на товары, запрашивают документы, подтверждающие указанные в декларации сведения, и при необходимости производят досмотр (осмотр) товаров. По результатам проведенной проверки принимается решение о выпуске товаров.

59 Налоговики Сингапура высоко оценили технологичность программных средств ФНС России // Официальный Интернет-сайт ФНС России. [Эл. ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/international_activities/6983028/

60 Михаил Мишустин подвел итоги работы налоговых органов за 10 месяцев 2018 года на праздничной коллегии // Официальный Интернет-сайт ФНС России. [Эл. ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8064021/

61 Там же.

62 Сведения о количестве деклараций на товары, поданных в электронной форме (ЭДТ), ЭДТ, выпущенных в автоматическом режиме, и электронных транзитных деклараций // Официальный Интернет-сайт ФТС России. [Эл. ресурс]. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=419&Itemid=2467

Выпуск товаров производится должностным лицом таможенного органа путем представления отметок в декларации на товары (штампа «Выпуск разрешен») или путем формирования соответствующего электронного документа.

При электронной форме декларирования выпуск товаров, поданными участниками внешнеэкономической деятельности низкого уровня риска, может производиться автоматически, т.е. без участия должностного лица. Автоматический выпуск товаров воз-

можен только в отношении автоматически зарегистрированных деклараций на товары. В 2018 году автоматический выпуск товаров был произведен в отношении 322 тыс. деклараций на товары (6,8% от общего количества всех поданных деклараций).

На момент подготовки настоящего доклада ФТС России не успела обобщить данные о доли автоматически зарегистрированных и автоматически выпущенных деклараций в 2018 году. В связи с этим в таблице 3.3 приведены данные за 2017 год⁶³.

ТАБЛИЦА 3.3

Доля автоматически зарегистрированных деклараций и автоматически выпущенных деклараций в 2017 году

№	Параметр	Показатели в 2017 году	
		план	факт
1	Доля автоматически зарегистрированных деклараций на экспортируемые товары	50 %	54,8 %
2	Доля автоматически зарегистрированных деклараций на импортируемые товары	10 %	11,2 %
3	Доля автоматически выпущенных деклараций, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска, на экспортируемые товары	25 %	28,2 %
4	Доля автоматически выпущенных деклараций, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска, на импортируемые товары	5 %	7,3 %

Использование вышеописанных технологий внесло вклад в существенное сокращение времени совершения таможенных операций. В 2017 году среднее время автоматической регистрации деклараций на товары составило 3 минуты, а их автоматического выпуска — 5 минут. В целом, при импорте среднее время таможенной операции составило 1 час 31 минут, а при экспорте — 46 минут. В 2014 году данные значения составляли соответственно 5 часов 2 минуты и 1 час 40 минут⁶⁴.

Вторым важным направлением автоматизации таможенного контроля является

использование автоматических профилей риска.

Согласно Таможенному кодексу ЕАЭС профиль риска представляет собой совокупность сведений об области риска, индикаторах риска и о мерах по минимизации рисков. Область риска — это описание риска и условий, при которых он возникает. Индикатор риска — это признак или совокупность признаков, позволяющих выбрать объект таможенного контроля (например, код товара по ТН ВЭД, страна происхождения товара и т.д.). Меры по минимизации рисков — это формы таможенного контроля и иные меры,

63 Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2017 году // Официальный Интернет-сайт ФТС России. [Эл. ресурс]. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=475&Itemid=2588

64 ФТС России: 3–5 минут составило среднее время автоматической регистрации и выпуска товаров в 2017 году // Официальный Интернет-сайт ФТС России. [Эл. ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26346:--35-----2017-&catid=40:2011-01-24-15-02-45

предусмотренные законодательством о таможенном регулировании.

Профили риска разделяются на 3 типа: неформализованные, автоматизированные и автоматические. Последние представляют собой профили рисков, которые выявляются специальным программным средством без участия должностного лица. При регистрации декларации программное средство, входящее в состав Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов, выявляет индикатор риска и информирует об этом уполномоченное должностное лицо с указанием необходимых мер таможенного контроля.

Наглядным примером может служить ситуация, изложенная в постановлении Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2017 по делу № А52-332/2017. На таможенный пост Псковской таможни

прибыли 2 грузовых автомобиля, принадлежащих российской транспортной компании, в которых находился товар «пряжа для вязания». Грузоотправителем и декларантом товара являлась китайская компания. Место погрузки — Эстония.

При регистрации транзитных деклараций на товары таможенным органом выявлен автоматический целевой профиль риска N 20/10209/17112016/99462, предусматривающий меру по минимизации риска с кодом 109 — таможенный досмотр. Таможней было сформировано поручение на таможенный досмотр товара. В поручении установлена 100% степень досмотра товара.

В 2017 году доля автоматических профилей рисков от общего количества действующих профилей рисков составила 80,3% (плановое значение — не менее 80%).

ВЫВОДЫ

Ведомственные информационные системы, обеспечивающие автоматический анализ соблюдения обязательных требований, обеспечивают при проведении контрольно-надзорных мероприятий крайне высокую производительность, открывая для органов контроля возможности, которые ранее отсутствовали.

Об этом свидетельствуют вышеприведенные данные о сокращении объемов налоговых разрывов по НДС, о сокращении количества выездных налоговых проверок при одновременном росте поступлений по результатам проверок, равно как и сведения о сокращении среднего времени совершения таможенных операций в результате перехода на автоматическое совершение отдельных операций.

Для бизнеса использование органами контроля информационных систем автоматического анализа имеет неоднозначные последствия. С одной стороны, применение эффективных алгоритмов проверки вкупе с высокой производительностью современных информационных систем позволяет сократить количество выездных проверок или длительность совершения контрольных процедур.

С другой стороны, данные информационные системы позволяют многократно повысить глубину контроля, что означает увеличение вероятности обнаружения нарушений (как умышленных, так и непреднамеренных). Для предотвращения таких нарушений хозяйствующие субъекты должны нести дополнительные издержки.

7. ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ

Для выявления общих преимуществ и недостатков используемых в настоящее время в России инструментов «цифрового контроля» авторами доклада был произведен анализ всей совокупности выявленных инструментов «цифрового контроля» по 3 параметрам: обязательность применения, сокращение традиционных форм контроля, отсутствие затрат подконтрольных лиц на организацию и осуществление инновационных форм контроля.

1) ОБЯЗАТЕЛЬНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТА «ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ»

По данному критерию все внедряемые или уже используемые инструменты «цифрового контроля» можно разделить на 4 группы:

- в первую группу входят все инструменты, подлежащие обязательному применению хозяйствующими субъектами;
- ко второй группе относятся инструменты, в отношении которых в настоящее время проводится эксперимент (сейчас они применяются хозяйствующими субъектами добровольно, однако режим эксперимента подразумевает, что в случае его успеха будет произведен переход на обязательное применение);
- третью группу составляют инструменты, применяемые полностью добровольно (их внедрение стимулируется предоставлением хозяйствующим субъектам определенных льгот);
- четвертая группа предусматривает смешанное применение (одна часть хозяйствующих субъектов применяет в обязательном порядке, другая — в добровольном).

Анализ показывает, что доминирует первая группа. **18 инструментов «цифрового контроля» из 25 обнаруженных (т.е. 72%) подлежат обязательному применению.** 3 инструмента (12%) применяются в режиме

добровольного эксперимента, по окончании которого уже запланирован или крайне вероятен переход на обязательное внедрение. На долю добровольного и смешанного применения приходится в совокупности только 4 случая (16%) (рисунок 3.5). При этом смешанное применение только обсуждается в рамках внедрения систем дистанционного контроля промышленной безопасности. Потенциально в ходе рассмотрения законопроекта подход может быть ужесточен.

Таким образом, при внедрении цифрового контроля доминирует использование «кнута», а не «пряника». Государство крайне слабо стимулирует добровольное внедрение инновационных инструментов контроля через предоставление подконтрольным лицам, использующим данные инструменты, различных преимуществ. Наибольшие издержки для бизнеса создают ситуации, в которых обязательное применение инструмента «цифрового контроля» не влечет сокращения контроля в традиционных формах, но порождает дополнительные финансовые затраты подконтрольных лиц на установку и обслуживание оборудования, передачу данных. Данные характеристики имеют 11 инструментов «цифрового контроля» (т.е. 44% от общего количества).

2) СОКРАЩЕНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ ФОРМ КОНТРОЛЯ

По данному параметру все инструменты «цифрового контроля» подразделяются также на 4 группы:

РИСУНОК 3.5

Обязательность применения инструмента «цифрового контроля»



→ в первую категорию входят те приемы и способы «цифрового контроля», которые влекут за собой сокращение обычных форм контроля (отказ от всех плановых или внеплановых выездных проверок) либо предоставление подконтрольному лицу иных преимуществ (например, возможность запроса мнения органа контроля относительно операции, совершаемой хозяйствующим субъектом);

→ ко второй группе относятся ситуации, в которых осуществляется исключительно «цифровой контроль» (например, контроль за внесением платы за проезд грузовых автомобилей с массой свыше 12 тонн с момента своего внедрения осуществляется только в дистанционном и автоматизированном режиме);

→ третья категория включает в себя случаи, в которых наличие инструмента цифро-

вого контроля формально не влечет сокращение контроля в привычных формах, однако на практике объем традиционного контроля все же сокращается;

→ в четвертую категорию входят те инструменты «цифрового контроля», которые ни формально, ни фактически не влекут за собой сокращения традиционного контроля.

Первая группа довольно малочисленна: в нее входят только 5 приемов и способов «цифрового контроля» (20%). В 3 случаях осуществляется только «цифровой контроль» и в 4 случаях традиционный контроль сокращается при отсутствии формальных требований о сокращении такого контроля. Численно доминирует четвертая группа: **13 инструментов «цифрового контроля» не приводят к сокращению традиционных форм контроля** (рисунок 3.6).

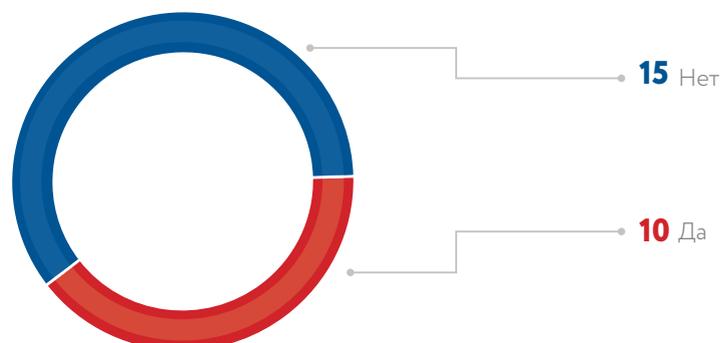
РИСУНОК 3.6

Сокращение «традиционных» форм контроля



РИСУНОК 3.7

Бесплатность внедрения «цифрового контроля» для хозяйствующих субъектов



Таким образом, довольно многочисленны случаи, в которых внедрение «цифрового контроля» не снижает издержки бизнеса за счет отмены всех плановых или внеплановых выездных проверок, иного сокращения традиционных форм контроля либо за счет предоставления хозяйствующим субъектам иных преимуществ.

3) БЕСПЛАТНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ «ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ» ДЛЯ ПОДКОНТРОЛЬНЫХ ЛИЦ

По данному критерию все внедряемые или уже используемые инструменты «цифрового контроля» разделяются на 2 группы. В первую входят приемы и способы «цифрового контроля», внедрение и осуществление которых не порождает никаких финансовых затрат для подконтрольных лиц.

Соответственно, ко второй группе относятся инструменты, которые порождают необходимость дополнительных затрат хозяйствующих субъектов на закупку и установку оборудования, на приобретение программного обеспечения, на периодическую замену узлов, на передачу данных от автоматического устройства в ведомственную информационную систему, на приобретение различных средств идентификации (марок, контрольных знаков) и т.д.

В практике внедрения инновационных форм контроля преобладает вторая группа: подконтрольные лица вынуждены нести затраты в 15 случаях из 25 (т.е. в 60% случаях). Бесплатное внедрение зафиксировано только в 10 случаях (рисунок 3.7).

Таким образом, при внедрении форм «цифрового контроля» доминирует подход, заключающийся в возложении на подконтрольных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей финансовых затрат по организации и осуществлению такого контроля. Фактически речь идет о нарушении принципа «недопустимости взимания платы за проведение мероприятия по контролю».

Преимущества и недостатки, характерные для отдельных технологий «цифрового контроля» и упомянутые выше по тексту доклада, системно изложены в таблице 3.4.

Данные технологии не являются полностью взаимозаменяемыми и, соответственно, не могут конкурировать между собой. Во-первых, некоторые технологии имеют ограниченную сферу применения: например, для обеспечения прослеживаемости товаров используются только средства автоматизированной идентификации. Во-вторых, в отдельных случаях возможно и желательно соединение нескольких технологий, порождающее синергетический эффект.

Например, одновременное использование видеонаблюдения и результатов дистанционного зондирования земли (т.е. неавтоматизированных устройств дистанционного контроля), автоматических датчиков на оборудовании и автоматического анализа документов из внутренних информационных систем подконтрольных лиц (т.е. персонализированных автоматических устройств) позволяет органу контроля получить больше информации, чем это доступно при традиционных проверках. При

ТАБЛИЦА 3.4

Преимущества и недостатки отдельных технологий «цифрового контроля»

№	Технология цифрового контроля	Преимущества	Недостатки
1	Средства автоматизированной идентификации	<ol style="list-style-type: none"> 1. эффективное противодействие нелегальному производству, импорту и обороту товаров; 2. в случае причинения вреда — установление источника происхождения и пресечение распространения опасных товаров 	сохранение необходимости в выездных проверках и контрольных закупках для предотвращения распространения немаркированных товаров
2	Неавтоматизированные устройства дистанционного контроля	многократное повышение интенсивности контроля (количества проверок) при отсутствии затрат проверяемых лиц на сопровождение проверки	осуществление анализа человеком: по сравнению машинным анализом, более низкая производительность и более высокая вероятность ошибки
3	Персонализированные автоматические устройства контроля	<ol style="list-style-type: none"> 1. возможность объективной и постоянной фиксации контролируемых параметров производственных объектов; 2. сокращение необходимости в выездном контроле => снижение затрат органа контроля и проверяемых лиц 	<ol style="list-style-type: none"> 1. возложение затрат по установке и обслуживанию устройств на подконтрольных лиц; 2. необходимость установки на один объект нескольких устройств с близким функционалом
4	Автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц	<ol style="list-style-type: none"> 1-2. преимущества, указанные в отношении персонализированных автоматических устройств контроля; 3. возложение затрат на органы контроля 	ограниченность сферы применения данного инструмента цифрового контроля (в настоящее время — только в сфере автотранспорта)
5	Информационные системы автоматического анализа	сокращение количества выездных проверок и (или) длительности совершения контрольных процедур	дополнительные издержки подконтрольных лиц в связи с расширением возможностей органа контроля по обнаружению нарушений

этом дистанционное получение информации позволяет не тратить время на выезд по месту нахождения подконтрольного лица и сократить неудобства такого лица, а автоматический анализ — повысить скорость и сократить вероятность случайной или преднамеренной ошибки при изучении сведений о деятельности проверяемого субъекта. Тем самым комбинирование технологий позволяет повысить эффективность контроля.

Соответственно, перечисление преимуществ и недостатков отдельных технологий «цифрового контроля» нужно не для выбора самой оптимальной технологии из возможных, а для принятия мер по минимизации выявленных недостатков и эффективного комбинирования данных технологий при описании целевой модели «цифрового контроля» и подготовке предложений по его внедрению в отдельных сферах.

8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дальнейшее внедрение новых и совершенствование уже используемых инструментов «цифрового контроля» должно быть основано на 6 базовых принципах:

1) БАЛАНС МЕЖДУ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ И ДОБРОВОЛЬНЫМ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БИЗНЕСОМ ИНСТРУМЕНТОВ «ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ»

Нормативно-правовые акты должны предусматривать обязательное использование инструментов «цифрового контроля» только в двух случаях:

- а) при использовании средств автоматической идентификации для прослеживания товаров. Позитивный эффект от использования данной технологии достигается только в том случае, если маркировка товаров обязательна для всех производителей и импортеров, а передачу информации об обращении каждой единицы в специализированные информационные системы должны осуществлять все участники рынка;
- б) при использовании иных технологий «цифрового контроля» — только в тех случаях, когда затраты на установку и обслуживание оборудования, передачу данных и т.д. в полном объеме возлагаются на бюджеты Российской Федерации, ее субъекты или муниципалитеты.

Если затраты на создание или текущее функционирование конкретного инструмента «цифрового контроля» возлагаются на подконтрольных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, то должно быть предусмотрено добровольное или смешанное применение указанного инструмента.

Смешанное применение должно осуществляться следующим образом: обязатель-

ное использование «цифрового контроля» (например, автоматических датчиков) должно быть предусмотрено для небольшой группы подконтрольных лиц или объектов, характеризующихся наиболее **высоким уровнем риска**. Для всех иных подконтрольных лиц и объектов использование «цифрового контроля» должно быть добровольным.

Внедрению обязательных инструментов «цифрового контроля» во всех случаях должен предшествовать экономический анализ, подтверждающий, что потенциальные выгоды превышают возможные расходы бизнеса, населения и государства при использовании новых технологий.

2) ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СОКРАЩЕНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ ФОРМ КОНТРОЛЯ ПОСЛЕ ВНЕДРЕНИЯ «ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ»

Как обязательное, так и добровольное использование «цифрового контроля» должно сопровождаться сокращением традиционных форм контроля. Во-первых, такое сокращение является возможным, поскольку с внедрением более удобных и производительных приемов контроля отпадает необходимость в применении существующих форм проверки соблюдения обязательных требований. Во-вторых, такое сокращение является необходимым, поскольку позволяет сэкономить ресурсы и тем самым полностью или частично компенсировать затраты государства или бизнеса на внедрение «цифрового контроля».

Например, сокращение традиционного контроля может предусматривать:

- а) увеличение периода времени между плановыми проверками или полную отмену любых плановых проверок;
- б) увеличение периода времени между плановыми выездными проверками или полную отмену таких проверок;
- в) ограничение предмета документарных и выездных проверок;
- г) ограничение продолжительности проверки;
- д) сокращение или полную отмену отдельных форм отчетности;
- е) если в конкретном виде государственного контроля (надзора) используется риск-ориентированный подход, то использование инструмента «цифрового контроля» может влечь снижение категории риска или класса опасности.

3) ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНСТРУМЕНТОВ «ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ» И РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫМ ПОДХОДОМ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

При проектировании и внедрении инструментов «цифрового контроля» должна быть обеспечена взаимосвязь с системой управления рисками, используемой в соответствующем виде государственного контроля. Данная взаимосвязь должна включать в себя два элемента.

С одной стороны, инструменты «цифрового контроля» могут и должны выступать способами получения информации для оценки уровня риска подконтрольного лица или производственного объекта. Такая информация может использоваться как для отнесения к категории риска (классу опасности), так и для выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований. Строго говоря, качественное внедрение индикаторов риска фактически невозможно без наличия технических решений, позволяющих динамично в оперативном режиме получать информацию о состоянии подконтрольного лица (объекта) и автоматически ее обрабатывать.

С другой стороны, использование инструментов «цифрового контроля» может быть способом управления рисками в поднадзорной сфере. Как уже отмечалось, дистанционный и (или) автоматизированный контроль позволяет повысить интенсивность и глубину проверок без роста издержек как органов контроля, так и подконтрольных лиц. Такой контроль снижает, прежде всего, вероятность нарушений и, соответственно, причинения вреда. Из этого вытекает а) приоритетность использования инструментов «цифрового контроля» для лиц и объектов с наиболее высоким уровнем риска; б) возможность сокращать менее эффективные формы контроля для лиц, принудительно или добровольно использующих инструменты «цифрового контроля».

4) МИНИМИЗАЦИЯ СЛУЧАЕВ ВОЗЛОЖЕНИЯ ЗАТРАТ ПО ВНЕДРЕНИЮ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ «ЦИФРОВОГО КОНТРОЛЯ» НА ПОДКОНТРОЛЬНЫХ ЛИЦ

Государственная политика внедрения «цифрового контроля» должна быть основана на необходимости сокращения затрат подконтрольных лиц на установку и эксплуатацию оборудования, передачу данных и иных действий, связанных с внедрением инструментов цифрового контроля.

При наличии в нормативно-правовом акте обязанности бизнеса применять конкретный инструмент «цифрового контроля» финансирование внедрения данного инструмента должно осуществляться за счет бюджета. Хозяйствующие субъекты могут принуждаться к несению каких-либо финансовых затрат только в исключительных случаях (прослеживание товаров посредством средств автоматической идентификации; установка устройств автоматизированного и (или) дистанционного контроля на наиболее опасных производственных объектах).

При внедрении инструмента «цифрового контроля», используемого бизнесом в добровольном порядке, затраты должны возлагаться на подконтрольные хозяйствующие субъекты. Для создания у бизнеса стимулов нести данные затраты внедрение цифрового контроля должно обязательно приводить к обязательному сокращению традиционных форм контроля.

Однако в отдельных случаях государство может оказать финансовую поддержку подконтрольным лицам для внедрения инструмента цифрового контроля: например, путем предоставления хозяйствующим субъектам в безвозмездное срочное пользо-

вание технических средств, приобретаемых за счет бюджета, или посредством выплаты субсидий на частичную компенсацию затрат подконтрольных лиц на приобретение данных устройств (таблица 3.5).

ТАБЛИЦА 3.5

Соотношение обязательности применения «цифрового контроля» и источника финансирования затрат на внедрение соответствующих инструментов

	Бюджетное финансирование	Финансирование бизнесом
Обязательное применение «цифрового контроля»	Общее правило	Исключительные случаи
Добровольное применение «цифрового контроля»	Исключительные случаи	Общее правило

5) ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАИМЕНЕЕ ЗАТРАТНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (В СЛУЧАЕ ВОЗЛОЖЕНИЯ ЗАТРАТ НА ПОДКОНТРОЛЬНЫХ ЛИЦ)

Если применение «цифрового контроля» имеет обязательный для бизнеса характер и затраты по внедрению и использованию соответствующего инструмента возлагаются на подконтрольных лиц, то должны использоваться наименее затратные технические решения.

Во-первых, достижение одной и той же цели может обеспечиваться использованием разных технологий, которые требуют разных затрат на изготовление и эксплуатацию технических средств, базирующихся на данных технологиях. В таких ситуациях необходимо а) выбирать самую малозатратную технологию; б) избегать дублирования в одном инструменте нескольких технологий.

Показательным примером являются контрольные (идентификационные) знаки для маркировки изделий из натурального меха. Данные знаки содержат одновременно 4 инструмента, обеспечивающих маркировку: идентификационный номер, линейный штрих-код, QR-код, RFID-метку. Последняя метка является самым дорогим из перечисленных инструментов (примерно 10-15 рублей), но может быть считана дистанционно. Штриховые коды (линейный и QR)

дешевле в несколько раз, но считывающее устройство должно быть поднесено непосредственно к изображению.

Очевидно, что имеет место дублирование технологий маркировки. При этом отказ от одной из них (RFID-метки) позволит удешевить контрольный знак при сохранении его основного функционала. Текущая стоимость контрольного знака в размере (максимальная величина составляет от 15 до 22 рублей в зависимости от вида знака) не способна значимо повысить стоимость такого дорогостоящего товара как меховые изделия. Однако в случае маркировки более дешевых товаров затраты на знак могут повлечь довольно значительное повышение общей стоимости единицы товара.

В случае если государственные органы при выборе технологии принимают решение об использовании более затратной технологии, предоставляющей вместе с тем более широкие функциональные возможности (по сравнению с минимально необходимыми), то государство должно полностью или частично компенсировать затраты бизнеса на использование такого инструмента «цифрового контроля».

Во-вторых, внедряя инструменты «цифрового контроля», органы власти должны следить за соблюдением принципов защиты конкуренции и избегать установления требований об использовании продукции или услуг только одной компании. Даже в тех

случаях, когда в текущий момент времени только одна компания выпускает необходимые технические средства (оказывает необходимые услуги), органы власти должны сохранять возможность появления на данном рынке иных компаний-конкурентов.

Поддержание конкуренции позволяет сократить стоимость технических решений, используемых для внедрения и осуществления «цифрового контроля».

6) БАЛАНС МЕЖДУ ЗАЩИТОЙ СОБИРАЕМЫХ ДАННЫХ И ОТКРЫТОСТЬЮ ПУБЛИЧНО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ

Органы контроля, равно как и иные государственные органы, органы местного самоуправления и уполномоченные организации обязаны обеспечить надлежащую защиту информации, собираемой от подконтрольных лиц с использованием технологий «цифрового контроля», если такая информация относится к персональным данным, коммерческой или иной охраняемой законом тайне. Данная информация не должна использоваться для целей, несвязанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности.

Однако данные требования должны применяться с учетом того, что информация о случаях нарушения законодательства и фактах привлечения к ответственности не может иметь режима коммерческой тайны и, соответственно, может быть размещена органом власти в открытом доступе.

На основе данных принципов, а также с учетом преимуществ и недостатков каждой технологии «цифрового контроля» авторы доклада подготовили рекомендации по дальнейшему развитию и распространению инструментов такого контроля.

1) Средства автоматической идентификации

Согласно сообщениям СМИ и недавним заявлениям членов Правительства РФ государство ориентировано на внедрение до 2024 года сплошной маркировки товаров. Производители и импортеры, организации оптовой и розничной торговли, полностью легально ведущие бизнес, в целом поддерживают использование данной технологии «цифрового контроля», поскольку она по-

зволяет успешно бороться с недобросовестными конкурентами, использующими «серые» и «черные схемы».

Вместе с тем очевидно, что внедрение обязательной сплошной маркировки товаров потребует значительных расходов большого количества коммерческих организаций (начиная с крупного бизнеса и заканчивая микробизнесом). Для эффективной организации маркировки товаров и сокращения избыточных расходов бизнеса при внедрении данной технологии «цифрового контроля», на наш взгляд, необходимо придерживаться трех базовых требований.

Во-первых, средства автоматической идентификации должны использоваться для маркировки только на тех рынках, в отношении которых имеются достоверные данные о высокой доле (например, 20% и более) нелегальной продукции: например, контрафактной продукции; продукции, произведенной или ввезенной без необходимой уплаты налогов и таможенных сборов; продукции, находящейся в обороте и не прошедшей процедуры подтверждения соответствия.

Во-вторых, средства автоматической идентификации должны использоваться для маркировки только относительно дорогостоящей продукции: а) необходимость маркировки и передачи информации в отношении каждой единицы товара, которая стоит несколько десятков рублей, может ощутимо повысить стоимость товара; б) маркировка дешевых товаров неизбежно увеличит объем сведений, которые необходимо обрабатывать и хранить, что будет означать рост затрат на соответствующую инфраструктуру.

В-третьих, средства автоматической идентификации должны быть основаны на наименее затратной технологии, доступной в настоящее время и способной решать стоящие задачи. В связи с этим для маркировки товаров должен применяться матричный штрих-код (до тех пор, пока стоимость технологии RFID-меток или иных технологий маркировки товаров, предоставляющих более широкие возможности, не снизится многократно).

2) Неавтоматизированные устройства дистанционного контроля

Существуют широкие перспективы для использования систем видеонаблюдения для

нужд контрольно-надзорной деятельности. Данная технология применима для многих видов государственного и муниципального контроля (надзора), в рамках которых проводятся выездные проверки для осмотра и визуального контроля состояния территорий, зданий, сооружений, внутренних помещений подконтрольных лиц.

Потенциально видеонаблюдение может использоваться для проверки соблюдения отдельных требований в рамках пожарного надзора, контроля за соблюдением трудового законодательства, федерального и регионального экологического надзора, надзора в области промышленной безопасности, федерального и регионального строительного надзора, контроля в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, жилищного надзора и лицензионного контроля в отношении деятельности по управлению многоквартирными домами, контроля в сфере благоустройства (муниципального, а в отдельных субъектах РФ — регионального). Однако использование видеонаблюдения для контрольно-надзорной деятельности должно быть основано на следующих базовых требованиях:

- а) если видеонаблюдение с передачей информации в орган контроля является обязательным требованием для ведения подконтрольной деятельности, то затраты по установке камер и передаче данных должны, по общему правилу, осуществляться за счет бюджетных средств (исключения могут быть сделаны для узкой категории наиболее опасных объектов);
- б) если видеонаблюдение с передачей информации в орган контроля должно осуществляться за счет средств подконтрольного хозяйствующего субъекта, то использование данного инструмента контроля должно быть добровольным и осуществляться по усмотрению подконтрольного лица;
- в) вне зависимости от обязательности или добровольности данного инструмента «цифрового контроля» его использование должно влечь за собой сокращение количества и длительности выездных проверок (по решению органа контроля данная льгота может применяться при условии дополнительного использования иных инструментов «цифрового контроля»).

Результаты дистанционного зондирования земли могут активно использоваться для проверки состояния природных и некоторых иных территорий. Широкое поле применения открывается в экологическом надзоре (особенно в геологическом надзоре, надзоре в области обращения с отходами, надзоре в области использования и охраны водных объектов, лесном надзоре, надзоре в области охраны и использования ООПТ). Также авиационные или космические снимки могут использоваться для проверки отдельных требований в иных видах надзора: например, органы охраны объектов культурного наследия могут дистанционно проверять состояние зон охраны таких объектов.

По мере развития технологий распознавания образов анализ результатов как видеонаблюдения, так и дистанционного зондирования земли может быть в полном объеме передан от человека к аппаратно-программным средствам. Соответственно, данные технологии перейдут в категорию «автоматических устройств для контроля неопределенного круга лиц».

3) Персонализированные автоматические устройства контроля

Во-первых, из вышеизложенных базовых принципов вытекает необходимость корректировки инструментов «цифрового контроля», запланированных для внедрения в экологическом надзоре и надзоре в области промышленной безопасности.

- а) В настоящее время автоматические средства измерения и учета показателей выбросов, сбросов загрязняющих веществ планируется устанавливать в обязательном порядке только на отдельных объектах I категории. С учетом необходимости стимулирования добросовестного поведения хозяйствующие субъекты, эксплуатирующие объекты II-IV категории, должны иметь возможность устанавливать такие автоматические средства (с передачей данных в орган контроля) в добровольном порядке. При этом факт наличия данных технических устройств в любом случае должен влечь нормативно закрепленное снижение количества плановых проверок вплоть до их отмены и сокращение подаваемой отчетности.
- б) Законопроектом предлагается использовать систему дистанционного контро-

ля промышленной безопасности в обязательном порядке на ОПО I и II класса опасности. Однако данная система по своим возможностям близка режиму постоянного надзора, который в настоящее время может быть установлен только в отношении ОПО I класса.

Из содержания предложенных авторами доклада принципов следует, что обязательное использование инструментов «цифрового контроля», финансируемое за счет средств подконтрольного лица, может быть предусмотрено только для узкой группы лиц или объектов с наиболее высоким уровнем риска. С учетом данного подхода система дистанционной безопасности должна быть обязательной исключительно для ОПО I класса опасности, на которых сейчас установлен режим постоянного надзора.

Во-вторых, имеются широкие возможности для использования в различных видах контроля автоматических датчиков, измеряющих и фиксирующих параметры среды (под открытым небом и в помещениях) и конструкций. Помимо уже описанных примеров такие автоматические устройства контроля могут применяться для нужд санитарно-эпидемиологического надзора, строительного надзора, жилищного надзора и лицензионного контроля деятельности по управлению МКД, надзора в сфере обращения лекарственных средств и некоторых иных. В зависимости от проверяемых требований могут использоваться датчики температуры, влажности, шума, вибрации, газоанализаторы, датчики контроля протечек и т.д.

В-третьих, по мнению авторов доклада, очень большой потенциал имеют системы информационного взаимодействия, обеспечивающие доступ органа контроля непосредственно к документам, хранящимся во внутренних информационных системах подконтрольного лица. Как правило, нормативно-правовые акты предусматривают обязанность хозяйствующих субъектов формировать самостоятельно или получать от иных лиц большой объем разнообразной документации в отношении производственных объектов, сырья, продукции, персонала и т.д. Органы контроля проверяют наличие и содержание данной документации в рамках как документарных, так и выездных проверок.

На первоначальном этапе развития системы информационного взаимодействия мо-

жет быть предусмотрен анализ документов инспектором (в этом случае данный инструмент «цифрового контроля» будет относиться к неавтоматизированным устройствам дистанционного контроля). Наличие такой системы позволит сократить временные и финансовые затраты органов контроля и подконтрольных лиц на запросы предоставления документов.

Однако целевым состоянием является не только возможность оперативного доступа к проверяемым документам, но и способность программного обеспечения осуществлять автоматическую проверку наличия и содержания документов, их соответствия установленным обязательным требованиям. Это повысит скорость анализа документов и сократит вероятность ошибки.

Данный инструмент может использоваться, например, для контроля за соблюдением трудового законодательства, надзора в области промышленной безопасности, строительного надзора, контроля в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, надзора в сфере образования.

Вместе с тем, любое расширение сферы применения автоматических датчиков и систем информационного взаимодействия должно быть построено на доминировании добровольного порядка использования данных инструментов «цифрового контроля» и обязательном сокращении объемов традиционного контроля.

4) Автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц

В ближайшей перспективе применение и совершенствование данной технологии «цифрового контроля» будет сконцентрировано в области автомобильного транспорта. Это связано с наличием у автомобилей государственного регистрационного номера — идентификатора, позволяющего легко определить лицо, подлежащее наказанию при наличии нарушений.

Однако по мере развития технологий распознавания образов аппаратно-программные комплексы станут способны осуществлять полностью автоматический анализ сложных изображений, сделанных без непосредственного участия человека: аэрофотоснимков, космических снимков, видеозаписей и трансляций. Соответственно,

данные инструменты «цифрового контроля» станут более универсальными и должны использоваться в широком перечне видов контроля.

Вместе с тем, вне зависимости от сферы применения данной технологии и используемого базового подхода (распознавание номера или распознавание более сложных изображений: лиц, местности, предметов), должно сохраняться отсутствие затрат подконтрольных лиц на создание данного инструмента «цифрового контроля».

5) Информационные системы автоматического анализа

Данная технология «цифрового контроля» представляет собой верхнюю ступень его развития. Создание данного инструмента является сложным с организационной и технической точки зрения и затратным во временном и финансовом аспекте мероприятием. Однако наличие информационной системы автоматического анализа многократно повышает эффективность контрольно-надзорной деятельности. По мнению авторов доклада, при внедрении данного инструмента должны выполняться следующие требования.

Во-первых, информационная система автоматического анализа должна предусматривать широкий перечень способов получения информации о подконтрольных лицах, их деятельности и производственных объектах. Все сведения, собираемые органом с использованием иных инструментов «цифрового контроля»

(средства автоматической идентификации, неавтоматизированные устройства дистанционного контроля, устройства автоматического контроля), должны обрабатываться в данной системе. Также в нее должны включаться сведения, предоставляемые самим подконтрольным лицом и собираемые органом контроля в ходе традиционного контроля. Расширение объема включаемых данных позволит повысить достоверность выводов.

Во-вторых, информационная система автоматического анализа должна использоваться для оценки рисков и управления ими. Оперативное получение информации о подконтрольных лицах (объектах) и ее автоматический анализ создают возможность для а) динамической оценки рисков (путем как присвоения категорий риска, так и выявления индикаторов риска); б) автоматического выбора мер реагирования на управления риском.

В-третьих, функционирование информационной системы автоматического анализа должно сокращать издержки как органа контроля, так и подконтрольных лиц. Для лиц с высоким уровнем риска (прежде всего, из-за недобросовестного поведения) наличие данной системы может не уменьшать затраты на взаимодействие с органом контроля. Однако в среднем по всем подконтрольным лицам такие затраты должны сокращаться. Сокращение затрат может проявляться в сокращении количества и продолжительности мероприятий по контролю, состава запрашиваемых документов, объема регулярной отчетности.

04

НОВОЕ В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2018 Г.



1. СИСТЕМНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

В 2018 г. во исполнение приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (далее – Программа реформы) и в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ была продолжена разработка основных нормативных и методических документов, направленных на совершенствование организации и развитие системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации.

В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (федеральные законы от 18.04.2018 № 81-ФЗ, от 23.04.2018 № 94-ФЗ, от 03.08.2018 № 316-ФЗ, № 321-ФЗ и № 323-ФЗ, от 25.12.2018 № 480-ФЗ и от 27.12.2018 № 511-ФЗ):

а) уточнены положения, касающиеся:

- оснований для проведения внеплановой проверки при использовании индикаторов риска нарушения обязательных требований;
- целей применения риск-ориентированного подхода при планировании проверок;
- определения понятий «федеральный государственный контроль (надзор), региональный государственный контроль (надзор)»;
- полномочий Правительства Российской Федерации и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по установлению видов, соответственно, федерального и регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход;
- требований к содержанию проверочных листов;
- порядка и оснований проведения предварительной проверки поступившей информации о нарушении обязательных требований;

б) применение риск-ориентированного подхода распространено также на систему лицензионного контроля при осу-

ществлении соответствующих видов государственного контроля (надзора);

- в) введен уведомительный порядок начала осуществления деятельности при выполнении работ по монтажу, демонтажу, эксплуатации, обслуживанию и ремонту лифтов, эскалаторов и других подъемных устройств. Уведомления о начале этих видов работ подаются хозяйствующими субъектами в орган государственного надзора за соблюдением технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к перечисленному оборудованию;
- г) перечень оснований для проведения внеплановых проверок дополнен нарушениями требований к маркировке товаров, которые должны проводиться по согласованию с органами прокуратуры;
- д) расширен перечень видов государственного контроля (надзора) при осуществлении которых могут проводиться контрольные закупки. Такие мероприятия по контролю уполномочены осуществлять органы федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (компетенция Роспотребнадзора), государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного контроля за обращением медицинских изделий и государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств (компетенция Росздравнадзора и уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

- е) предусматривается, что в случаях, установленных федеральными законами или положениями о конкретном виде федерального государственного контроля (надзора), отдельные его виды могут осуществляться без проведения плановых проверок. В частности, при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области государственного регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения плановые проверки организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, не проводятся;
- ж) перечень видов контроля (надзора), особенности проведения проверок которых устанавливаются специальными законами, дополнен государственным контролем за деятельностью в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов. Кроме того, деятельность по производству этой продукции включена в число подлежащих лицензированию в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Кроме того, внесенными в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ изменениями на период 2019 — 2020 годы вводится мораторий на проведение плановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства с одновременным установлением исключений для субъектов МСП, в отношении которых плановые проверки могут проводиться только в случаях:

- осуществления видов государственного контроля (надзора), по которым в отношении хозяйствующих субъектов установлены категории риска, классы (категории) опасности, а также критерии их отнесения к определенной категории риска;
- отдельных видов осуществляемой субъектами МСП деятельности, определенных Правительством Российской Федерации;
- привлечения ранее субъектов МСП к административной ответственности за грубое нарушение обязательных требований;
- осуществления деятельности, подлежащей лицензированию.

ВНЕДРЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19.02.2018 № 174 перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых применяется риск-ориентированный подход, дополнен лицензионным контролем за деятельностью по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

Таким образом, число определенных Правительством Российской Федерации видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода, достигло 39 (без учета 7 подвидов лицензионного контроля, осуществляемых в рамках соответствующих видов государственного контроля (надзора) — 32).

Практическим шагом по внедрению механизмов риск-ориентированного подхода явилось принятие в 2018 г. ряда постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в положения о конкретных видах государственного контроля (надзора), устанавливающих критерии оценки риска, категории риска (классы опасности) и периодичность проведения плановых проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора):

- государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации (постановление от 01.03.2018 № 213);
- федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности (постановление от 17.02.2018 № 173);
- государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа (постановление от 01.02.2018 № 93).

Вместе с тем в 2018 г. так и не были приняты документы, вводящие риск-ориентированный подход при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора) из числа установленных Правительством Российской Федерации:

- государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- федеральный государственный ветеринарный надзор;
- региональный государственный ветеринарный надзор;
- федеральный государственный энергетический надзор;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
- государственный жилищный надзор.

При этом не были приняты одобренные еще в 2017 г. проектным комитетом подготовленные проекты постановлений Правительства Российской Федерации по внедрению риск-ориентированного подхода в государственном жилищном надзоре, государственном контроле (надзоре) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, федеральном государственном энергетическом надзоре.

Кроме того, в целях дальнейшего сокращения масштабов плановой контрольной деятельности еще в 2017 г. проектным комитетом (протокол от 23.08.2017 № 57(10)) были поддержаны предложения, предусматривающие отмену плановых проверок, что исключало применение риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного надзора во внутренних

водах и в территориальном море Российской Федерации за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок, государственным надзором в области рекламы, а также исключению лицензионного контроля в области розничной торговли алкогольной продукцией, деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, а также по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

Однако поручение о подготовке проектов нормативных правовых актов по этим вопросам было выполнено только в отношении лицензионного контроля в области розничной торговли алкогольной продукцией, который был исключен в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2018 № 1218.

В 2018 г. не были приняты документы, вводящие и регламентирующие вопросы перехода на риск-ориентированную модель организации федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и государственного контроля (надзора) в области производства и обращения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Таким образом, предусмотренный Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ переход с 1 января 2018 г. на систему дифференцированного планирования и проведения плановых проверок подконтрольных субъектов, осуществляющих деятельность в перечисленных сферах в зависимости от их классификации по рискам причинения вреда охраняемым ценностям, не обеспечен в полной мере соответствующим нормативным регулированием.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ БЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ («ДИСТАНЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ»)

В соответствии с положениями статей 8.3 и 13.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в прошедшем году получили раз-

витие механизмы контрольно-надзорной деятельности без взаимодействия с хозяйствующими субъектами, позволяющие контролирующим органам получать информацию о состоянии дел в контролируемой сфере дистанционными способами.

Перечень мероприятий по «дистанционному контролю» охватывает широкий спектр экономической деятельности и предусматривает:

- плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств, объектов земельных отношений;
- исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды, функционирования сетей и объектов электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи;
- наблюдение за выполнением обязательных требований при распространении рекламы, при размещении информации в средствах массовой информации, в сети Интернет;
- наблюдение за выполнением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности (действиях) подконтрольных субъектов, обязанность по представлению которой установлена федеральными законами.

Разнообразные методы «дистанционного контроля» при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) составляют значительный объем деятельности многих контролирующих органов (МЧС России, МВД России, Минкультуры России, Роскомнадзор, Ростехнадзор, ФАС России, ФНС России, Росприроднадзор, Росрыболовство и другие).

Однако, как свидетельствуют данные доступных источников, упорядочения этой формы контрольной деятельности в соответствии с нормами Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в полной мере не произошло.

В 2018 г. порядок оформления и содержания заданий на проведение мероприятий

по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении был принят в отношении:

- федерального государственного надзора в сфере связи, государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания (приказ Минкомсвязи России от 12.01.2018 № 4);
- федерального государственного транспортного надзора при проведении плановых (рейдовых) обследований, осмотров транспортных средств в процессе их эксплуатации (приказы Минтранса России от 24.07.2018 № 272 и от 13.09.2018 № 356);
- государственного земельного надзора, осуществляемого Росреестром (приказ Минэкономразвития России от 01.06.2018 № 283).

Порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) осмотров, обследований в поднадзорной сфере деятельности ранее был утвержден также Минприроды России, Минсельхозом России, МЧС России.

Вместе с тем, порядок оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю в рамках «дистанционного контроля», утверждение которого предусмотрено частью 4 статьи 8.3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, не установлен в поднадзорной сфере деятельности ФАС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Минстроя России и других ведомств.

Не завершена проработка методических подходов к дифференцированному применению конкретных мероприятий по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами с учетом степени вероятности выявления нарушений, представляющих высокий риск причинения вреда охраняемым ценностям, а также видов государственного контроля (надзора), в которых применение таких мероприятий является предпочтительным.

2. ОТРАСЛЕВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Принятыми в 2018 г. федеральными законами были внесены изменения в значительное число законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы организации контрольно-надзорной деятельности в различных сферах экономических отношений.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, КОТОРЫМИ УСТАНОВЛИВАЮТСЯ НОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ (ЗАПРЕТЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ) К ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫМ ВИДАМ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СОБЛЮДЕНИЕ КОТОРЫХ ДОПОЛНЯЕТ ПРЕДМЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Так, в частности:

- 1) внесенными в отдельные законодательные акты Российской Федерации (Федеральный закон от 05.02.2018 № 16-ФЗ) изменениями предусматривается введение обязательной классификации гостиниц, горнолыжных трасс, пляжей, что является по своей сути обязательной сертификацией указанных объектов (подтверждение их соответствия установленным требованиям разрешительного характера), аккредитации организаций, уполномоченных на осуществление указанной классификации;
- 2) изменениями законодательства Российской Федерации о долевом строительстве (Федеральный закон от 01.07.2018 № 175-ФЗ) введены дополнительные требования к застройщикам многоквартирных жилых домов с привлечением средств дольщиков, уточнены положения, регламентирующие вопросы государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов, в том числе предусматривающие согласование с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти назначения (освобождения) на должность руководителей региональных органов, контролирующих долевое строительство, обязывающие контролирующий орган субъекта Российской Федерации размещать информацию о своей деятельности и ее результатах в ГИС Единая информационная система жилищного строительства. При этом следует отметить, что указанная информация о деятельности контролирующих органов, в том числе о проведенных ими проверках застройщиков, будет дублироваться в ГИС Единый реестр проверок, который ведется Генеральной прокуратурой;
- 3) изменениями, внесенными в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (Федеральный закон от 29.07.2018 № 250-ФЗ), состав субъектов правовых отношений в сфере защиты прав потребителей дополнен новым видом продавцов — «владельцами агрегаторов информации о товарах (услугах)» в сети Интернет, к которым установлены требования по составу сведений, предоставляемых потребителям о товаре и таких продавцах, их обязанностям при продаже товаров, а также уточнены права потребителей при приобретении товаров «дистанционным» способом через сеть Интернет;
- 4) внесенными в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (Федеральный закон от 29.07.2018 № 252-ФЗ) изменениями установлены требования по оснащению объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и отнесенных к первому классу опасности, системами автоматического производственного контроля за выбросами, сбросами, уровнями физического воздействия. Внедрение этих систем в дальнейшем позволит в режиме реаль-

- ного времени контролировать текущее состояние соблюдения обязательных требований по охране атмосферного воздуха и водных объектов при осуществлении государственного экологического надзора;
- 5) изменениями, внесенными в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (Федеральный закон от 29.07.2018 № 271-ФЗ), дополнительно установлены новые требования и порядок подготовки и подтверждения компетентности (аттестации) по вопросам промышленной безопасности работников и должностных лиц опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, объектов электроэнергетики и теплоснабжения;
- 6) Федеральным законом от 30.10.2018 № 380-ФЗ в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» внесены изменения, устанавливающие дополнительные требования к вещателям телеканалов о доступности с 01.01.2020 г. продукции средств массовой информации для инвалидов по слуху;
- 7) изменениями, внесенными в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и в другие законодательные акты (Федеральный закон от 30.10.2018 № 386-ФЗ), введены дополнительные требования к оснащению транспортных средств приборами непрерывной регистрации информации о скорости и маршруте движения; о режиме труда и отдыха водителя транспортного средства; о наличии на транспортном средстве копии уведомления о начале осуществления отдельных видов деятельности. Определен предмет проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность автомобильного и городского наземного электрического транспорта. Установлены дополнительные требования к условиям перевозки пассажиров и иных лиц автобусами, а также особенности лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами.
- Одновременно законом исключено положение, дублирующее основания для проведения плановых проверок при осуществлении государственного транспортного надзора (в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта) и лицензионного контроля;
- 8) Федеральным законом от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены как обязательные требования к осуществлению этих действий, так и **новый подвид федерального государственного контроля (надзора) в области любительского рыболовства**, осуществляемый в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- 9) в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2018 N 488-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» в Российской Федерации вводится система обязательной маркировки товаров средствами идентификации и государственного мониторинга за их оборотом;
- 10) Федеральным законом от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливаются обязательные требования по содержанию и защите животных, вводится лицензирование деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах, а также **новый подвид государственного надзора в области обращения с животными**, который будет осуществляться в рамках государственного (федерального и регионального) ветеринарного надзора, государственного (федерального и регионального) экологического надзора;
- 11) изменениями, внесенными Федеральным законом от 27.12.2018 № 508-ФЗ в отдельные законодательные акты, требования оборудовать железнодорожные переезды средствами фиксации нарушений правил переезда и передавать информацию о выявленных с их помощью нарушениях в органы государственного контроля

(надзора) касаются только владельцев железнодорожных путей общего пользования. Ранее такие требования распространялись на владельцев всех железнодорожных путей. Следует отметить, что **указанный закон является единственным актом, не дополняющим, а сокращающим объем обязательных требований к хозяйственной деятельности;**

- 12) в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2018 № 560-ФЗ установлен запрет на производство и (или) оборот порошкообразной спиртосодержащей продукции (пищевая или непивная продукция в виде сухого вещества, предназначенная для получения продукции в жидком виде, содержащей в своем составе этиловый спирт более 0,5 процента объема готовой продукции).

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, СОДЕРЖАЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПО УПОРЯДОЧЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК И ДРУГИХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

На решение указанных задач были направлены изменения, внесенные в отдельные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие:

- 1) установление порядка действий уполномоченных органов таможенного, ветеринарного, санитарно-карантинного и карантинного фитосанитарного контроля при выявлении в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации товаров, грузов, транспортных средств, людей с нарушениями обязательных требований, а также полномочий Правительства Российской Федерации устанавливать порядок осуществления таких действий (Федеральный закон от 23.04.2018 № 101-ФЗ);
- 2) исключение плановых проверок при проведении федерального государственного надзора в сфере рекламы и государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости. При этом одновременно существенно были расширены основания

для проведения внеплановых проверок хозяйствующих субъектов по результатам наблюдения за распространением рекламы и при получении информации о фактах нарушения обязательных требований со стороны застройщиков. При этом такие проверки будут проводиться без согласования с органами прокуратуры и без предварительного уведомления хозяйствующих субъектов (Федеральные законы от 03.07.2018 № 182-ФЗ и от 25.12.2018 N 478-ФЗ);

- 3) исключение дублирования деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны труда на опасных производственных объектах, а также на объектах электроэнергетики и теплоснабжения путем наделятия Ростехнадзора полномочиями по контролю на указанных объектах не только правил промышленной безопасности, но и правил охраны труда, соблюдение которых ранее проверялось также органами Роструда (Федеральные законы от 19.07.2018 № 207-ФЗ и № 208-ФЗ).

Кроме того, законами установлено право хозяйствующих субъектов при осуществлении ими производственного контроля в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения использовать результаты проведенной в установленном порядке специальной оценки условий труда.

Также исключено положение о контроле органами Роструда за безопасными условиями труда в медицинских организациях при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности;

- 4) уточнение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по региональному государственному надзору в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин и других видов техники. Предусматривается, что при осуществлении такого надзора могут проводиться плановые (рейдовые) обследования (осмотры) технических средств, в том числе в отношении аттракционов. При этом перечень требований к техническому состоянию и эксплуатации самоходных машин и других видов техники, аттракционов и порядок соответствующего регионального государственного надзора будет устанавливаться Правительством России.

- Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации отнесена государственная регистрация самоходных машин, других видов техники и аттракционов (Федеральный закон от 29.07.2018 № 245-ФЗ);
- 5) сокращение перечня оснований для переоформления лицензий в случае изменения наименования лицензируемого вида деятельности, в соответствии с которыми необходимость переоформления лицензий и, соответственно, проведения проверок при рассмотрении представляемых документов определяется только актом, изменяющим наименование лицензируемого вида деятельности (Федеральный закон от 29.07.2018 № 249-ФЗ);
 - 6) уточнения системного характера порядка аккредитации в национальной системе аккредитации, в том числе организации и проведения федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц с применением риск-ориентированного подхода, методов «дистанционного» контроля без взаимодействия с подконтрольными субъектами, проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (Федеральный закон от 29.07.2018 № 262-ФЗ);
 - 7) урегулирование правовых отношений в области государственной регистрации транспортных средств, в том числе установление **нового вида государственного контроля (надзора) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств**, предусматривающий как контроль за соблюдением порядка изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств, установленного Правительством Российской Федерации, так и за соблюдением специализированными организациями установленных требований к ним, и за деятельностью специализированных организаций, связанной с участием в государственной регистрации транспортных средств. Указанный вид государственного контроля (надзора) осуществляется регистрирующим органом (органами МВД России) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (новый Федеральный закон от 03.08.2018 № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
 - 8) наделение должностных лиц государственных учреждений, осуществляющих управление на особо охраняемых природных территориях, подведомственных, соответственно, федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочиями по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора, федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания в границах этих территорий (Федеральный закон от 03.08.2018 № 321-ФЗ);
 - 9) введение обязательной ротации федеральных гражданских служащих в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Ротации подлежат федеральные гражданские служащие, замещающие должности руководителей указанных органов, а также федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах указанных федеральных органов исполнительной власти (Федеральный закон от 11.12.2018 № 461).
- В целом следует отметить, что при подготовке в 2018 г. проектов законов, вносящих изменения в действующие законодательные акты, и проектов новых федеральных законов в большей степени по сравнению с предыдущими годами учитывалась **необходимость корректировки положений, регламентирующих вопросы государственного контроля (надзора) с учетом внедрения риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности, новых положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, а также основных направлений Программы реформы контрольно-надзорной деятельности.**

ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ, ВЫЯВЛЯЕМЫЕ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

В 2018 г. было принято 37 федеральных законов, в соответствии с которыми в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — Кодекс) было внесено значительное количество изменений, направленных на расширение, уточнение составов административных правонарушений и ужесточение санкций.

В соответствии с изменениями, внесенными в Кодекс:

- введены новые составы административных правонарушений за предоставление гостиничных услуг без свидетельства о присвоении гостинице определенной категории (Федеральный закон от 05.02.2018 № 16-ФЗ); нарушения резидентами иностранной валюты или валюты Российской Федерации порядка предоставления займов нерезидентам (Федеральный закон от 03.04.2018 N 64-ФЗ); неисполнение обязанностей оператором поисковой системы (Федеральный закон от 27.06.2018 N 155-ФЗ); нарушение законодательства о теплоснабжении (Федеральный закон от 19.07.2018 N 220-ФЗ); нарушение порядка размещения информации в единой информационной системе жилищного строительства (Федеральный закон от 29.07.2018 N 236-ФЗ); нарушения законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (Федеральный закон от 29.07.2018 N 237-ФЗ); предоставление заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон от 27.12.2018 № 510-ФЗ); совершение действий, направленных на возбуждение ненависти либо вражды и унижение человеческого достоинства (Федеральный закон от 27.12.2018 N 521-ФЗ); вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированном публичном мероприятии

(Федеральный закон от 27.12.2018 N 557-ФЗ); невыполнение обязанностей по информированию заинтересованных лиц о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия (Федеральный закон от 30.10.2018 N 377-ФЗ) и другие;

- установлено положение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц РОИВ и ОМС, руководителей государственных или муниципальных учреждений по результатам их проверок, если установлено, что ими вносились предложения по выделению бюджетных средств на исполнение соответствующих полномочий и при этом указанные средства не выделялись (Федеральный закон от 23.04.2018 № 103-ФЗ);
- введены дифференцированные виды административной ответственности за нарушения требований охраны источников питьевого водоснабжения (Федеральный закон от 12.11.2018 № 407-ФЗ);
- расширены полномочия органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере производства и оборота алкогольной продукции (помимо органов МВД), в части права на составление протоколов об административных правонарушениях при осуществлении розничной торговли указанной продукцией (Федеральный закон от 30.10.2018 № 388-ФЗ);
- расширен перечень должностных лиц, уполномоченных на рассмотрение дел об административном правонарушении в области государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, за счет предоставления такого права лицам рядового инспекторского состава (Федеральный закон от 27.12.2018 № 505-ФЗ);
- увеличены размеры штрафов за совершение правонарушений в области исполнения оборонного заказа, распространения должниками недостоверной информации и других сферах хозяйственной деятельности;

- предусмотрена возможность продления действующего ограничения (в течение 20 дней) срока для уплаты штрафа за правонарушения в области дорожного движения в размере половины его суммы (Федеральный закон от 27.12.2018 № 513-ФЗ);
 - расширен состав лиц, несущих административную ответственность за незаконное вознаграждение. К указанной ответственности будут привлекаться дочерние компании наравне с основным юрлицом не только в случае, когда указанные противоправные действия совершаются в интересах данного юрлица, но и в случае, когда они совершаются в интересах юрлиц, связанных с ним (Федеральный закон от 27.12.2018 № 570-ФЗ).
- Вместе с тем в 2018 г. система правового регулирования в области административных правонарушений, в целом, не претерпела принципиальных изменений. По-прежнему в Кодексе сохраняется большое количество составов административных правонарушений, сформулированных исключительно или преимущественно в виде отсылочных норм. Это в сочетании с широкими возможностями уполномоченных должностных лиц по своему усмотрению применять различные виды и размеры административных наказаний создает и постоянно поддерживает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц контролирующих органов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный в докладе анализ показывает, что в 2018 г. в сфере регулирования произошли достаточно серьезные изменения, как в части разработки системных решений, так и в части их внедрения в отдельные виды государственного контроля и надзора:

- начали внедряться в практику проверочные листы, началась реализация дорожных карт по совершенствованию, оптимизации и отмене избыточных обязательных требований по отдельным видам контроля и сферам регулирования;
- были разработаны и утверждены критерии отнесения деятельности подконтрольных лиц и их объектов к категориям риска (классам опасности). В 2018 году уже значительная часть органов контроля проводили плановые проверки на основании оценки рисков. Также начата работа по разработке индикаторов риска;
- продолжилась работа по утверждению показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Тем не менее, следует констатировать, что органы контроля снизили интенсивность в части проведения профилактических и консультационных мероприятий (доклады по правоприменительной практике и руководства по соблюдению обязательных требований, публичные мероприятия по обсуждению правоприменительной практики). Отсутствуют подвижки в упрощении порядка обжалования результатов проверок, а также в создании интерактивных сервисов самооценки (самоконтроля) соблюдения требований.

Не произошло также кардинального улучшения в части автоматизации деятельности органов контроля.

Важно также отметить, что без изменения остался статус проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В части совершенствования законодательства об административной ответственности предлагаются следующие изменения:

1. Для решения проблемы нечеткости объективной стороны отдельных составов административных правонарушений обязать органы контроля вести закрытые перечни актов, нарушение требований которых является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении. В качестве основы таких перечней могут выступать уже утвержденные проверочные листы или перечни правовых актов, содержащих обязательные требования по виду государственного контроля (надзора).
2. Для решения проблемы размытости регулирования смягчения наказания за негрубые и впервые совершенные нарушения установить четкие и согласованные основания к

- освобождению от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния (детализировав признаки малозначительности);
- замене административного штрафа предупреждением (уточнив понятие впервые совершенного административного правонарушения);
- назначению штрафа менее его минимального размера (расширив основания и случаи назначения административного штрафа менее минимального размера («штраф со скидкой»), например, случаями уплаты штрафа в определенный срок);
- учету обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность.

3. Для решения проблемы привлечения к административной ответственности без проведения проверки предусмотреть в ст.28.1 КоАП РФ положение о том, что поводом к возбуждению дела об административных правонарушениях в отношении юридического лица может являться только акт о проведении проверки, содержащий данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.
4. Для решения проблемы назначения одинаковых штрафов на юридических лиц без учета размера бизнеса дифференцировать административные штрафы по категориям крупного, среднего и малого предпринимательства и микропредприятий.
5. Для решения проблемы неопределенности субъекта административного правонарушения установить очередность привлечения различных категорий лиц.

Например, в случае если санкция статьи КоАП РФ предусматривает одновременно наказание и для физического лица, и для юридического лица, то юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности, если в течение одного года до этого к ответственности за данное правонарушение привлекалось физическое лицо в связи с выполнением административно-хозяйственных или иных функций у такого юридического лица.

6. Для решения проблемы неоднородности практики производства по совокупности административных правонарушений ввести правила сложения административных наказаний по совокупности «эпизодов» или по совокупности постановлений по делам об административных правонарушениях, как это сделано в уголовном праве для ограничения максимального размера наказания. При этом итоговое наказание не должно превышать более чем на половину максимальный размер наказания, предусмотренного за административное правонарушение с наиболее «строгим» наказанием.

Можно выделить следующие технологии цифрового контроля, применяемые в рамках государственного контроля (надзора):

- 1) средства автоматизированной идентификации — технологии идентифицирующих средств, содержащих сведения в машиночитаемых форматах о подконтрольных объектах и позволяющих обеспечивать автоматическую обработку данных сведений посредством их считывания на основе оптических, радиотехнических или иных информационных технологий: от штрих-кодов до технологий RFID-меток (например, маркировка алкогольной продукции, меховых изделий, электронные ветеринарные сопроводительные документы и др.);
- 2) неавтоматизированные устройства дистанционного контроля — технологии применения устройств, обеспечивающих удаленное наблюдение сотрудником органа власти за деятельностью подконтрольных лиц без автоматической проверки на соответствие обязательным требованиям (например, различные устройства видеоконтроля и дистанционного зондирования земли);
- 3) автоматические датчики и устройства, обеспечивающие в автоматическом режиме измерение и фиксацию параметров контролируемой деятельности и передающих информацию в государственные информационные системы:
 - а) персонализированные автоматические устройства контроля — устройства, устанавливаемые на конкретных производственных объектах подконтрольных лиц и, соответственно, позволяющие контролировать только деятельность конкретных лиц (например, онлайн кассы, тахографы и иные устройства для автомобильного транспорта и др.);
 - б) автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц — устройства, устанавливаемые на территориях, открытых для доступа любых подконтрольных лиц, и контролирующие действия неопределенного круга лиц, находящихся на таких территориях (например, средства автоматической фиксации нарушений ПДД);
- 4) информационные системы автоматического анализа, обеспечивающие в автоматическом режиме анализ сведений

о подконтрольных лицах и производственных объектах, получаемых от автоматических датчиков либо загружаемых самими подконтрольными лицами, для выявления нарушений или сведений, свидетельствующих о потенциальных нарушениях (АСК НДС, система автоматизированного осуществления таможенного контроля).

Всего выявлено 25 случаев применения указанных технологий в Российской Федерации, каждый из которых был подробно рассмотрен и проанализирован. В результате предложено 6 базовых принципов применения подобных технологий:

- 1) Баланс между обязательным и добровольным использованием бизнесом инструментов «цифрового контроля».

Если затраты на создание или текущее функционирование конкретного инструмента «цифрового контроля» возлагаются на подконтрольных лиц, то должно быть предусмотрено добровольное или смешанное применение указанного инструмента.

Смешанное применение должно осуществляться следующим образом: обязательное использование «цифрового контроля» (например, автоматических датчиков) должно быть предусмотрено для небольшой группы подконтрольных лиц или объектов, характеризующихся наиболее высоким уровнем риска. Для всех иных подконтрольных лиц и объектов использование «цифрового контроля» должно быть добровольным.

- 2) Обязательное сокращение традиционных форм контроля после внедрения «цифрового контроля».
- 3) Взаимосвязь между использованием инструментов «цифрового контроля» и риск-ориентированным подходом при осуществлении контрольной деятельности.

Инструменты «цифрового контроля» могут и должны выступать способами как получения информации для оценки уровня риска подконтрольного лица или производственного объекта, так и способом управления рисками в поднадзорной сфере.

- 4) Минимизация случаев возложения затрат по внедрению и осуществлению «цифрового контроля» на подконтрольных лиц.

Хозяйствующие субъекты могут принуждаться к несению каких-либо финансовых затрат только в исключительных случаях (прослеживание товаров посредством средств автоматической идентификации; установка устройств автоматизированного и (или) дистанционного контроля на наиболее опасных производственных объектах). При внедрении инструмента «цифрового контроля», используемого бизнесом в добровольном порядке, затраты должны возлагаться на подконтрольные хозяйствующие субъекты. Для создания у бизнеса стимулов нести данные затраты внедрение цифрового контроля должно обязательно приводить к обязательному сокращению традиционных форм контроля.

- 5) Использование наименее затратных технических решений (в случае возложения затрат на подконтрольных лиц).

Кроме прочего, для обеспечения снижения стоимости решений, внедряя инструменты «цифрового контроля», органы власти должны следить за соблюдением принципов защиты конкуренции и избегать установления требований об использовании продукции или услуг только одной компании.

- 6) Баланс между защитой собираемых данных и открытостью публично значимой информации.