

# Риск-ориентированный государственный контроль (надзор)



---

## Елена Константиновна Глушко

Профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: eglushko@hse.ru.

---

### Аннотация

В последние годы состояние государственного контроля (надзора) вызывает серьезные нарекания со стороны хозяйствующих субъектов и рассматривается ими как один из серьезных административных барьеров. Для улучшения сложившейся ситуации были внесены изменения в нормативные правовые акты, направленные на изменение характера и направленности государственного контроля (надзора). Статья посвящена одному из таких нововведений – риск-ориентированному государственному контролю (надзору). В статье риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) рассматривается как управленческая деятельность преимущественно превентивного характера, одна из основных целей которой состоит в предупреждении возможности нанесения вреда охраняемым ценностям. Анализируются предполагаемые трудности и возможные недостатки при применении такого подхода на практике. При этом одна из основных проблем усматривается в неопределенности вопроса о том, кто и каким образом будет устанавливать категории рисков и классы опасности, в потенциальной непрозрачности этого процесса. Риск-ориентированный контроль как всякий иной выборочный контроль требует создания специальных механизмов и процедур, которые позволили бы решить проблему корректного выбора объектов контрольных мероприятий, поскольку в противном случае проверочные мероприятия могут осуществляться на объектах, не имеющих нарушений, и оставлять без внимания объекты, на которых обязательные правила не соблюдаются. Распространение риск-ориентированного государственного контроля (надзора) вряд ли может быть успешным без надежного правового основания. Имеющееся же нормативное правовое регулирование этих отношений видится неполным. В первую очередь, это касается недостаточности законодательной базы. Этот вопрос мог бы быть решен в федеральном законе об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, однако его принятие неоправданно затягивается.

### Abstract

In recent years the status of state control (supervision) causes severe criticism from the side of economic agents and is regarded as one of the major administrative barriers. Amendments to the regulations to improve the situation were aimed to change the nature and direction of state control (supervision).

The article is devoted to one of these innovations – the risk-oriented state control (supervision). Risk-oriented approach in the implementation of state control (supervision) is considered in the article as administrative activities of principally preventive nature, one of the main purposes of which is to prevent the possibility of damage to protected values. Possible difficulties and shortcomings of this approach are analyzed. One of the main problems is in the uncertainty of who and how will establish risk and hazard categories in the potential opacity of this process. Risk-oriented control like any other selective control requires the creation of special mechanisms and procedures to solve the problem of the correct choice of controlled objects, otherwise the validation activities can be implemented on objects with no violations, and ignore objects where mandatory rules are not followed. Risk-oriented state control (supervision) spread is unlikely to be successful without a reliable legal basis. Current legal regulation seems to be incomplete. First of all, it concerns the insufficient legislative base. This issue could be solved in the Federal law on fundamentals of state and municipal control (supervision) in the Russian Federation, but its adoption is unreasonably prolonged.

## Ключевые слова

Административная реформа, государственный контроль (надзор), степень риска, категория опасности, риск-ориентированный подход, проверочные действия, охраняемые ценности.

## Key words

Administrative reform, State control (supervision), risk level, hazard category, the risk-oriented approach, validation activities, protected values.

Библиографическое описание: Глушко Е.К. Риск-ориентированный государственный контроль (надзор) / Е.К.Глушко // Публичное право сегодня. – 2017. – № 2. – С. 00 – 00.

УДК: 000.000

В последние годы в правовой литературе теме рисков уделено серьезное внимание<sup>1</sup>. Как отмечает Ю.А.Тихомиров, риск – это вероятное наступление события и совершение действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущих причинить ущерб регулируемой им сфере. Для правового риска характерны причинная зависимость между нормативной моделью и реальностью в виде каналов прямых и обратных связей, иными словами, опасное отклонение от норм права<sup>2</sup>.

Автор справедливо отмечает, что в отличие от цивилистической литературы риск в науке административного права не исследуется, что искусственно упрощает механизм управления<sup>3</sup>. Риск-ориентированный подход только получает признание и применение, в частности при установлении бюджетных параметров, также в сфере контроля (надзора).

А.А.Арямов определяет риск как «сознательное волевое поведение лица, направленное на достижение правомерного положительного результата в ситуации с неоднозначными перспективами

развития, предполагающей вероятное наступление неблагоприятных последствий, повлекшее причинение прогнозируемого вреда»<sup>4</sup>. Тем самым автор связывает риск исключительно с активным и осознанным поведением лица, т.е. с его действием. Думается, что риск существует и как явление, не зависящее от воли субъекта. При наличии риска субъект может и не вступить в рискованные отношения, т.е. не рисковать. Кроме того, риски могут появиться по воле третьих лиц.

Фактор риска учитывается как при планировании реформ в административной сфере, так и реализации текущих задач государственного управления. В частности, с учетом рисков может строиться контрольно-надзорная деятельность.

Риск-ориентированный подход к государственному контролю (надзору) стал предметом научных исследований, в первую очередь, применительно к финансово-бюджетной сфере<sup>5</sup>. Но в целом специфика риск-ориентированного подхода к контрольной (надзорной) деятельности, особенности организации и осуществления такого контроля (надзора), а также возможные позитивные и негативные последствия его широкого применения требуют дальнейшего осмысления.

Итак, традиционная организация контрольно-надзорной деятельности предполагает проведение с определенной периодичностью сплошной проверки подконтрольных объектов. У такого

подхода есть потенциальное достоинство: при должной организации сплошные проверки позволяют выявить все нарушения на соответствующих объектах контроля или определенный вид нарушений на таких объектах, если проводятся целевые проверки. На практике же сплошные проверки зачастую оказываются неэффективными, поскольку, повторим, для их успешного проведения требуются серьезные организационные и финансовые предпосылки. В противном же случае дают о себе знать возможные недостатки использования такого контроля: во-первых, объективно существующая ограниченность сил и средств, для того, чтобы равно охватить контрольными (надзорными) мероприятиями все подконтрольные объекты; во-вторых, неэффективное расходование административных и материальных ресурсов в той мере, в которой контрольные (надзорные) мероприятия проводятся не потому, что в этом есть какая-то необходимость, а только потому, что пришло для них время.

Другая модель организации контрольно-надзорной деятельности – дифференцированный подход к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Различия между этими двумя подходами на деле оказываются гораздо более глубокими, чем это может показаться на первый беглый взгляд. Переход к выборочным проверкам связывается с изменением самой сути государственного контроля (надзора) и переходом от деятельности, основная цель которой состоит в выявлении нарушений и применении мер юридической ответственности за них, к управленческой деятельности преимущественно превентивного характера. Как следствие, меняются критерии оценки такой деятельности. Если в первом случае наибольшую значимость имеют формальные показатели, такие как соблюдение сроков проведения проверок, охват ими подконтрольных объектов, число выявленных нарушений, то во втором случае определяющая роль отводится возможности предотвращения рисков на таких объектах.

Изменения в природе государственного контроля (надзора) при применении риск-ориентированного подхода отмечаются многими авторами. Так, анализируя формирование концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле, Н.А.Поветкина делает вывод о том, что такой подход заключается в определении «зон риска» в деятельности субъектов бюджетного права. По мнению автора, применение риск-ориентированного подхода в исследуемой сфере позволит оценить степень опасности совершения правонарушения (преступления),

возможные объемы ущерба и принять соответствующие меры<sup>6</sup>. Т.Э.Рожественская, А.Г.Гузнов считают, что риск-ориентированный банковский надзор особое внимание уделяет вопросам идентификации и оценки рисков, прежде всего рисков, имеющих системную природу. Такой подход приведет к смещению деятельности органа банковского надзора в сторону оценки не количественных, а качественных показателей, связанных прежде всего с управлением рисками<sup>7</sup>.

Согласно Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>8</sup>, риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных федеральным законом случаях выбор формы, продолжительности, периодичности проведения мероприятий по контролю (надзору) определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Следует учитывать, что изменения и дополнения в Закон № 294-ФЗ, связанные с регламентацией риск-ориентированного подхода в сфере государственного контроля (надзора), внесены только в июле 2015 г., т.е. они были включены в федеральный закон, изначально имевший иной предмет правового регулирования и действовавший к тому времени уже достаточно продолжительное время.

Очевидно, что приведенная дефиниция не может быть «работающей» без установления того, что считать определенной категорией риска либо определенным классом (категорией) опасности. К сожалению, в Законе № 294-ФЗ это не установлено. Да и вряд ли следует ожидать решения всех этих вопросов от закона, основная задача которого состояла не в определении правовых основ государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а в решении более узкой задачи – защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при его осуществлении.

Таким образом, риск-ориентированный подход к государственному контролю (надзору) изначально опирается на недостаточную законодательную основу, поскольку нового закона об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в РФ, в котором могли бы быть урегулированы эти вопросы, до сих пор нет.

Следует отметить, что Президент РФ поручал Председателю Правительства РФ в целях повы-

шения эффективности контрольно-надзорной деятельности до 1 сентября 2015 г. внести в Государственную Думу проект федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле. Ответственными за исполнение данного поручения были Минэкономразвития, Минфин, Минюст России и министр по вопросам Открытого правительства<sup>9</sup>.

Почти 2 года спустя подготовленный Минэкономразвития России проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» еще не внесен в Государственную Думу.

Критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований и вероятность несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

В качестве критериев отнесения (критериев риска) объектов государственного контроля (надзора) к той или иной категории риска может использоваться ряд количественных и качественных показателей экономической деятельности:

- вид;
- масштаб;
- потенциальный объем негативных последствий при несоблюдении обязательных требований;
- статистика случаев причинения вреда.

Кроме того, такими критериями могут служить характеристики самой контрольной (надзорной) деятельности, к примеру, такие как:

- результаты мероприятий государственного контроля (надзора), проведенных в отношении конкретных объектов;
- факты, подтверждающие соблюдение гражданами и организациями обязательных требований, снижение тяжести потенциальных негативных последствий или вероятности нарушения ими обязательных требований и др.

Критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к классам опасности должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

Мировая практика свидетельствует об активном использовании методов оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на хозяйствующие субъекты. В частности, риск-ориентированный подход успешно применяется в контрольной деятельности многих зарубежных стран, в т.ч. Австралии, Великобритании, Канаде,

Португалии, США. Применение этого подхода позволило сократить общее число проверок от 30 до 90 %, а отдельные категории бизнеса и вообще освободить от необходимости прохождения плановых проверок. Отдельные инструменты риск-ориентированной модели используются в странах Германии, Норвегии, Финляндии, Швеции и др. европейских странах в определенных сферах деятельности, включающих сферы природопользования, экологии, занятости и соблюдения трудового законодательства, финансовой деятельности. При этом было обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере.

Принято считать, что применение риск-ориентированного подхода позволяет сосредоточить усилия органов государственного контроля (надзора) на наиболее значимых направлениях и тем самым повысить эффективность расходования административных и материальных ресурсов на осуществление контрольно-надзорной функции. Введение такого подхода сопровождается уменьшением круга подконтрольных объектов, переходом к проверкам в зависимости от степени риска работы субъекта хозяйственной и иной деятельности с передачей подконтрольных объектов с минимальными рисками в сферу саморегулирования. В официальных документах с использованием риск-ориентированного подхода связывается переход от контроля, ориентированного на достижение формального результата – проведение проверки, к контролю, направленному на предупреждение причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований, сокращению или устранению рисков, в первую очередь, на объектах повышенной опасности<sup>10</sup>.

В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Закон № 294-ФЗ<sup>11</sup>, риск-ориентированный подход применяется при организации отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых Правительством РФ. Критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности определяются Правительством РФ, если такие критерии не установлены федеральным законом.

Изменения и дополнения, устанавливающие законодательные основы риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора), носят рамочный характер и вступили в силу с 1 января 2018 г. Однако при этом Правительству РФ предоставлено право определить отдельные виды государственного контроля (надзора), которые могут осуществляться с применением риск-ориентированного

подхода ранее этой даты. Таким образом, Правительство РФ получило возможность распространять риск-ориентированный подход при наличии лишь фрагментарной законодательной базы и без должной правовой проработки вопроса в подзаконных актах.

Вместе с тем риск-ориентированный подход не так-то прост в применении. Главная сложность, которая вполне может стать потенциальным недостатком такой практики, видится в неопределенности того, кто и каким образом должен устанавливать категорию риска и класс опасности. Позволим себе небольшое отступление. При проведении административных реформ повсеместно, а не только в нашей стране, решались задачи совершенствования административных процедур. При этом имелось в виду упрощение таковых для субъектов экономической деятельности и минимизация возможностей для усмотрения со стороны должностных лиц. При этом в тех сферах, где доля субъективных оценок изначально высока, например, в таможенной области, большое внимание предавалось электронным технологиям (электронное декларирование, электронные таможенные карты и т.д.), которые позволяют не только убыстрить соответствующую процедуру, но и снижают коррупционные риски. В случае же с риск-ориентированным подходом открываются широкие возможности для усмотрения со стороны контролирующих органов, поскольку кроме них определять категорию риска и класс опасности, видимо, некому. К примеру, это касается условий, напрямую не связанных с опасностью объекта, таких как результаты мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора); факты, подтверждающие соблюдение гражданами и организациями обязательных требований и многое др. Должны они влиять на категорию риска и класс опасности или нет?

Исследователями уже отмечено, что при применении риск-ориентированного подхода решения с неизбежностью будут базироваться на т.н. профессиональном суждении, т.е. методе оценки, основанном не только на установленных правилах, но и на опыте оценивающего<sup>12</sup>. Очевидно, что и как любой иной субъективный фактор, мера профессионализма и мотивированности такого суждения могут быть различными.

До сих пор речь шла только о трудностях, связанных с формированием условий, необходимых для применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора). Но немало сложностей возникнет и при непосредственном осуществлении такого контроля (надзора). Так, не исключено включение в число объектов, подлежащих контролю, тех, которые не имеют нарушений, и оставление объектов, содержащих нарушения, без надлежащего контроля.

Это с неизбежностью приведет к неоправданным затратам ресурсов государства и излишним издержкам хозяйствующих субъектов, а также различным потерям участников соответствующих отношений, обусловленных производством работ, оказанием услуг, не соответствующих обязательным правилам. Не исключена также ситуация, когда при осуществлении риск-ориентированного контроля нарушения на контролируемых объектах не выявляются, а поскольку речь идет изначально о «рисковых» объектах, постольку некачественная проверка или же невозможность провести повторную проверку могут иметь серьезные негативные последствия. Иными словами, при риск-ориентированном контроле (надзора) возникает и постоянно будет давать о себе знать проблема выбора объектов контрольных мероприятий<sup>13</sup>.

Теперь посмотрим, как формируется база подзаконных актов, необходимых для применения риск-ориентированного подхода. Так, согласно дорожной карте по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016 – 2017 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 № 559-р<sup>14</sup>, для внедрения риск-ориентированного подхода при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий потребуется определение:

- видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода на начальном этапе указанного подхода (при организации и осуществлении контрольно-надзорных мероприятий в 2017 г.);
- правил отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности (вместе с возможностями изменения установленной интенсивности проведения мероприятий по контролю);
- критериев отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности;
- методик расчета значений показателей, используемых для оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, оценки вероятности их несоблюдения в целях отнесения объектов контроля к определенной категории риска
- возможности использования риск-ориентированного подхода при организации и проведении внеплановых проверок в федеральном законе.

Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и

внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, а также перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода<sup>15</sup>.

Согласно этим правилам перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении отдельного вида государственного контроля (надзора), включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности и устанавливается в соответствии с положением о виде государственного контроля (надзора). Для отдельного вида государственного контроля (надзора) применяются категории риска либо классы опасности.

Правительством установлены следующие категории риска и классы (категории) опасности:

Категории риска	Классы(категории) опасности	Особенности осуществления мероприятий по государственному контролю
Чрезвычайно высокий риск	1 класс	плановая проверка проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Высокий риск	2 класс	плановая проверка проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Значительный риск	3 класс	плановая проверка проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Средний риск	4 класс	плановая проверка проводится не чаще одного раза в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Умеренный риск	5 класс	плановая проверка проводится не чаще одного раза в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Низкий риск	6 класс	плановые проверки не проводятся

которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода. К их числу отнесены:

- федеральный государственный пожарный надзор;
- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральным медико-биологическим агентством;
- федеральный государственный надзор в области связи.

Таким образом, после установления видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода, и правил отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности

Тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований оценивается с учетом возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда и (или) возможной частоты возникновения и масштаба распространения потенциальных негативных последствий и (или) с учетом трудности преодоления возникших в их результате негативных последствий.

При оценке вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований анализируется имеющаяся в распоряжении органов государственного контроля (надзора) информация о результатах ранее проведенных проверок юридического лица или индивидуального предпринимателя и назначенных административных наказаний за нарушение обязательных требований.

Этим же постановлением утвержден перечень видов государственного контроля (надзора), ко-

потребуется внести изменения во все положения о государственном контроле (надзоре), который осуществляется и с использованием этого подхода. В каждом таком положении потребуется установить критерии отнесения объектов данного вида контроля (надзора) к категории риска или определенному классу (категории) опасности. Кроме того, должна быть определена периодичность проведения плановых проверок объектов контроля (надзора), отнесенных к определенной категории риска.

В общем, открывается широкий простор для «бумажного» творчества, поскольку на основании выработанных критериев далее потребуется отнести все существующие объекты государственного контроля (надзора) к категории риска или определенному классу (категории) опасности. Хорошо, если при этом будет превалировать «профессиональное суждение», а не субъектив-

ное усмотрение. Но нельзя исключить, что на деле пойдет все как раз наоборот, границы между чрезвычайно высоким риском, высоким риском, значительным риском, средним риском и умеренным риском могут быть лишь условными. Более того, в зависимости от конкретной ситуации степень риска, видимо, должна меняться. В связи с этим должен быть отлажен механизм перевода объектов из более высокой категории опасности в менее высокую и наоборот.

Таким образом, риск-ориентированный подход к государственному контролю (надзору) может быть вполне оправданным. Но вряд ли стоит полагать, что этот подход позволит полностью разрешить проблемы, связанные с избыточным административным воздействием на бизнес. По большому счету и при сложившейся системе сплошного контроля ничто не мешает большее внимание уделять проблемным объектам. Контроль, построенный на основе риск-ориентированного подхода, заранее называют «умным» контролем<sup>16</sup>. Представляется, что вначале все же стоит и оценить риски того, что он таковым не станет. Слишком уж громоздким, по крайней мере, с правовой точки зрения, видится путь его внедрения.

Если же один из главных аргументов в пользу риск-ориентированного контроля (надзора) заключается в том, что этот подход позволит уменьшить число проверок, то при этом нельзя не учитывать и реальное состояние во многих подконтрольных областях. Многочисленные публикации в средствах массовой информации со ссылками на официальные данные государственных органов свидетельствуют о массовых нарушениях в сфере оборота лекарств<sup>17</sup>, алкоголя<sup>18</sup>, пищевых продуктов<sup>19</sup>. Не лучше обстоят дела и с качеством автомобильного бензина, состоянием пожарной безопасности, соблюдением требований к условиям труда и производственной санитарии и т.д. Состояние дел в этих и некоторых др. областях позволяет усомниться в том, что сплошные проверки в ряде случаев бывают излишними. Довод же о том, что на должное осуществление традиционного контроля не хватает ни сил, ни средств, вызывает только недоумение. Крайне сомнительно также, что надо распространять риск-ориентированный подход и на внеплановые проверки. Вообще деятельность, направленная на сокращение любой ценой числа проверок, не представляется продуктивной. Надо бороться не с числом проверок, а с их направленностью и характером, исключая любое вымогательство. И уж никак не верится, что нельзя преодолеть коррупцию при осуществлении государственного контроля (надзора).

В европейских странах в областях, имеющих прямое отношение к благополучию людей, их жизни и здоровью, действуют современные стандарты как на государственном уровне, так и на уровне фирмы, развитая система сертификации продукции и систем качества, а также мощные контрольные службы. Предпринимателям при этом не приходится в голову уклониться от их проверочных действий, поскольку прохождение государственного контроля это не лишняя морока, а гарантия того, что бизнес благополучен.

Ставить контролирующие органы в такие условия, при которых нельзя оперативно провести проверку, поскольку это не позволяют субъективно высчитанные риски, по меньшей мере, странно. Такая практика принесет, скорее всего, больше вреда, нежели пользы, поскольку потребитель останется практически один на один с фальсификатом.

Поэтому разумным представляется поэтапное внедрение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) и апробирование (пилотное внедрение) положений Закона № 294-ФЗ об этом подходе в отдельных федеральных органах исполнительной власти. Такие пилотные проекты осуществлялись в пяти федеральных ведомствах: МЧС России, Ростехнадзоре, Роструде, Роспотребнадзоре и ФНС России. Результаты реализации этих проектов обнародованы<sup>20</sup>.

Информация об итогах их осуществления в основном содержит сведения о проведенных мероприятиях. Но хотелось бы понять каковы реальные результаты этого нововведения, выражающиеся не в сокращении числа проверок, а в улучшении состояния контролируемой сферы? В частности, как повлияло введение риск-ориентированного подхода на время, затрачиваемое налогоплательщиками на подготовку, подачу отчетности и уплату налогов; на сколько увеличилось число организаций, соблюдающих законодательство и не допускающих грубых нарушений, и т.д.?

Корректный учет рисков и максимально возможное снижение ущерба охраняемым законом ценностям составляют позитивную суть риск-ориентированного подхода. Не вызывает сомнений и возможность смещения акцентов контрольно-надзорной деятельности с собственно проверок на изучение состояния дел на контролируемом объекте, сбор информации о нем. Но эффективная реализация риск-ориентированного подхода – чрезвычайно сложная в правовом, организационном и, думается, научно-техническом аспектах задача. Предлагаемая же в настоящее время модель представляется громоздкой и недостаточно продуманной и не опирающейся на надежный правовой фундамент.

Только после тщательного анализа достигнутых результатов и возникающих при этом проблем можно будет утверждать, что широкое распространение риск-ориентированного подхода позитивно скажется на состоянии государственного контроля (надзора) в стране, а не станет одним из псевдореформаторских шагов.

### Библиография

Аналитическая записка Аналитического центра при Правительстве РФ «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности» / Аналитический центр при Правительстве РФ. 2017, 15 марта [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ac.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2018).

Андрюхин А. 60 % лекарств – подделка! / Всероссийское родительское собрание. 2014, 6 августа [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.oodvrs.ru> (дата обращения: 06.02.2018).

Анисимов В.Г., Анисимов Е.Г., Богоева Е.М. Формализация процедуры риск-ориентированного подхода при выполнении государственными органами контрольных функций / В.Г.Анисимов, Е.Г.Анисимов, Е.М.Богоева // Вестник Российской таможенной академии. – 2014. – № 4. – С. 96 – 102.

Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: Монография / А.А.Арямов. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: ПАП; Волтерс Клувер, 2010. – 208 с.

Бадмаева И. Почти 80 % сыров в России оказались подделкой / Московский комсомолец (сайт). 2015, 1 октября [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mk.ru> (дата обращения: 06.02.2018).

Гузнов А.Г., Чистюхин В.В. Профессиональное суждение как основополагающий элемент банковского надзора и правовая проблема / А.Г.Гузнов, В.В.Чистюхин // Аналитический банковский журнал. – 2008. – № 4. – С. 20 – 26.

Егорова Н. Три года без проверок... // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия»: электронный журнал. 2015. № 29. – С. 11–13.

Ефремова Т.А. Развитие предпроверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте риск-ориентированного подхода / Т.А.Ефремова // Налоги. – 2015. – № 4. – С. 14 – 18.

Кучеренко А.В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2016. № 10. – С. 9–12.

Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. – С. 22–27.

Матвиенко VS Росалкогольрегулирование: сколько поддельной водки в России? / Кто в курсе. 2015, 25 ноября [Электронный ресурс]. – URL: <http://ktovkurse.com> (дата обращения: 06.02.2018).

Мишина И. Убийство по рецепту (Каждая десятая таблетка в России – фальшивка) // Наша версия. – 2016, 31 октября. – № 42.

Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансо-

во-бюджетном контроле / Н.А.Поветкина // Финансовое право. – 2015. – № 12. – С. 15 – 17.

Правовые риски в системе публичного управления: Коллективная монография / В.И.Авдийский и др.; Под науч. ред. В.И.Авдийского, М.А.Лапиной. – М.: Финансовый ун-т: От и До, 2014. – 248 с.

Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Ю.А.Тихомиров и др.; Отв. ред. Ю.А.Тихомиров, М.А.Лапина. – М.: Финансовый ун-т: От и До, 2014. – 310 с.

Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Правовые основы риск-ориентированного банковского надзора / Т.Э.Рождественская, А.Г.Гузнов // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 22 – 25.

Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Профессиональное суждение как основополагающий элемент принятия решений в рамках риск-ориентированного банковского надзора / Т.Э.Рождественская, А.Г.Гузнов // Финансовое право. – 2015. – № 12. – С. 5 – 8.

Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» / Ю.А.Тихомиров // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С. 5 – 11.

Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере / Ю.А.Тихомиров // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 5 – 16.

<sup>1</sup> С1 См.: Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: Монография. М., 2010. 208 с.; Правовые риски в системе публичного управления: коллективная монография / Под науч. ред. В.И.Авдийского, М.А.Лапиной. М., 2014. 248 с.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5 – 16.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 5 – 11. См. также: Риск в сфере публичного и частного права: Монография / Отв. ред. Ю.А.Тихомиров, М.А.Лапина. М., 2014. 310 с.

<sup>4</sup> Арямов А.А. Указ соч. С. 25.

<sup>5</sup> См., напр.: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Правовые основы риск-ориентированного банковского надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 22 – 25; Ефремова Т.А. Развитие предпроверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте риск-ориентированного подхода // Налоги. 2015. № 4. С. 14 – 18.

<sup>6</sup> См.: Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15 – 17.

<sup>7</sup> См.: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Профессиональное суждение как основополагающий элемент принятия решений в рамках риск-ориентированного банковского надзора // Финансовое право. 2015. № 12. С. 5 – 8.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 27 ноября 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249. Далее – Закон № 294-ФЗ.

<sup>9</sup> См.: поручение Президента РФ от 4 января 2014 г. № Пр-13 / Президент России (сайт). 2014, 14 января [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 05.03.2017).

<sup>10</sup> Доклад Минэкономразвития России об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности та-

---

кого контроля (надзора). М., 2017. 147 с. / Минэкономразвития России (сайт). 2017, 13 июня [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2018).

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4372.

<sup>12</sup> См.: Гузнов А.Г., Чистюхин В.В. Профессиональное суждение как основополагающий элемент банковского надзора и правовая проблема // Аналитический банковский журнал. 2008. № 4. С. 23; Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Указ. соч. С. 5 – 8.

<sup>13</sup> Анисимов В.Г., Анисимов Е.Г., Богоева Е.М. Формализация процедуры риск-ориентированного подхода при выполнении государственными органами контрольных функций // Вестник Российской таможенной академии. 2014. № 4. С. 96 – 102.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

<sup>15</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

<sup>16</sup> <http://open.gov.ru/events/5514174/> (дата обращения – 5 марта 2017 г.).

<sup>17</sup> Андрюхин А. 60 % лекарств – подделка! / Всероссийское родительское собрание. 2014, 6 августа [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oodvrs.ru> (дата обращения: 06.02.2018); Мишина И. Убийство по рецепту (Каждая десятая таблетка в России – фальшивка) // Наша версия. 2016, 31 октября. № 42.

<sup>18</sup> Матвиенко VS Росалкогольрегулирование: сколько поддельной водки в России? / Кто в курсе. 2015, 25 ноября [Электронный ресурс]. URL: <http://ktovkurse.com> (дата обращения: 06.02.2018).

<sup>19</sup> Бадмаева И. Почти 80 % сыров в России оказались подделкой / Московский комсомолец (сайт). 2015, 1 октября [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mk.ru> (дата обращения: 06.02.2018).

<sup>20</sup> Аналитическая записка Аналитического центра при Правительстве РФ «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности» / Аналитический центр при Правительстве РФ. 2017, 15 марта [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ac.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2018).