УДК 336.711.65

Ступникова О.Е.[1]

РАЗВИТИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ

Аннотация. В статье поднимается вопрос о проблемах и перспективах развития контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в России. Анализируется внедрение риск-ориентированного подхода. Особое внимание уделено основным административным барьерам, с которыми сталкивается предпринимательство в процессе своей деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, риск-ориентированный подход; бизнес, регуляторная гильотина.

Stupnikova O.

DEVELOPMENT OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with the question of the problems and prospects for the development of control and supervisory and licensing activities in Russia. The introduction of a risk-oriented approach is analyzed. Particular attention is paid to the main administrative barriers that entrepreneurship faces in the course of its activities.

Keywords: state control, risk-oriented approach, business, regulatory guillotine.

Более 10 лет в России развивается и совершенствуется государственный контроль и надзор. За этот период серьезно изменилось количество видов (241) и форм контроля (10) при том, что количество проверок было сокращено в 2 раза. Но также выросла доля внеплановых проверок, до конца не был внедрен риск-ориентированный подход, сохранилась высокая доля выездных проверок, которые являются наиболее затратными для бизнеса. В целях стимулирования экономического развития страны приоритетными задачами остаются: снижение административного давления контрольно-надзорных органов на бизнес, а также упрощение взаимодействия государства и предпринимателей в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности.

По экспертным оценкам оптимизация контрольно-надзорной деятельности государства может обеспечить дополнительную экономию бюджетных расходов в размере не менее чем на 4,5 млрд. рублей в год.

Основным достижением №294-ФЗ в рамках государственного контроля стало повсеместное внедрение риск-ориентированного подхода, в основе которого лежит идея того, что предприятия и организации нужно проверять тем чаще и глубже, чем больше потенциальная опасность, связанная с их деятельностью. Именно риск-ориентированный подход позволит обеспечить повышение прозрачности деятельности контролирующих органов, снижение количества проверок и административной нагрузки на бизнес. Поэтому в вышеупомянутом ФЗ выделены 2 инструмента оценки рисков:

– отнесение подконтрольных лиц / объектов к категориям риска или классам опасности;

– использование индикаторов риска.

Пионерами по использованию данного инструмента выступили 2 сферы: налогового и таможенного контроля. Расширение применения риск-ориентированного контроля смело можно назвать положительной тенден-

[1] *Ступникова Оксана Емельяновна,* кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС г. Пятигорск, e-mail: oks-ev@yandex.ru, т. (8793-97-38-54)
Oksana Stupnikova, candidate of economic sciences, North-Caucasus institute-brunch of the Russian Presidential academy of national economy and public administration, e-mail: oks-ev@yandex.ru, phone: (8793-97-38-54)

цией, однако в 2019 году темпы его распространения серьезно сократились, несмотря на существующую потребность в дальнейшем внедрении.

В современном законодательстве определены 2 системы оценки риска: статическая и динамическая. Особенностью первой является то, что объекту может быть присвоен класс опасности без возможности его последующего изменения в зависимости от добросовестного – (недобросовестного) поведения надзорного лица. Преимуществом 2 системы оценки риска – динамической – является возможность последующего изменения категории риска с учетом поведения (добросовестного / недобросовестного) подконтрольного лица.

Необходимо отметить, что динамическая система оценки рисков используется в 82% случаев, тем не менее, в 14% случаев продолжает использоваться статическая система оценки. Также есть сложности с применяемым методом оценки риска. В подавляющем большинстве (62%) используется наименее эффективный и самый простой условный метод, который определяет категорию риска опасности, ориентируясь всего на 1–2 признака. Наиболее эффективный и точный метод – расчетный – используется только в 10% видов контроля.

Анализируя использование различных инструментов управления рисками, можно увидеть, что в 22 случаях из 29 используется один инструмент – дифференциация периодичности плановых проверок. В связи с этим возникает вопрос, насколько целесообразно нести серьезные затраты различным государственным органам на оценку рисков, ведение реестра и пр., если инструменты управления являются столь ограниченными.

Что касается индикаторов риска, то их необходимость обусловлена потребностями проведения внеплановых проверок. По сути, это такие параметры, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но могут говорить о высокой вероятности наличия таких нарушений. Однако данный инструмент заработал только в отдельных видах контроля: таможенном, земельном надзоре и контроле за деятельностью аккредитованных лиц. Такое состояние индикаторов свидетельствует об отсутствии возможности для повышения качества проведения внеплановых проверок, которые, согласно статистически данным, активно замещаются плановыми.

Все это привело к тому, что в 2019 г. Россия вступила в новый этап реформы, который стал продолжением долгой и последовательной работы, поскольку современный бизнес продолжает нуждаться в снижении издержек. В этой связи государством был запущен механизм так называемой «регуляторной гильотины», направленной на пересмотр ряда обязательных требований, предъявляемых к бизнесу при проверках. В соответствии с «дорожной картой» были предусмотрены разработка и принятие федеральных законов «О Государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (был) и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», которые были приняты Государственной думой 31.07.2020 г., однако не вступили в законную силу. Также в течение 2019 года была проведена серьезная работа:

– в № 294-ФЗ были внесены изменения, направленные на дальнейшее снижение его универсальности. Речь идет о том, что расширился перечень исключений из сферы его действия;

– приостановлено внедрение риск-ориентированного подхода в отдельные виды контроля (надзора): ветеринарный, жилищный, карантинный фитосанитарный и пр.;

– были разработаны и внедрены ряд программ по профилактике нарушений обязательных требований;

– значительно расширена система обязательных требований в различных отраслях и сферах деятельности. Важно, что в ряд федеральных законов были внесены положения, которые регламентировали организацию и проведение проверок и различных мероприятий по контролю.

Запущенный в 2019 году старт большой реформы под условным названием «регуляторная гильотина» должен серьезно изменить состояние регулирования в России. Остановимся более подробно на основных админис-

тративных барьерах в рамках «регуляторной гильотины».

Одной из серьезных проблем сегодня является проблема налогообложения объектов, налоговой базой по которым выступает кадастровая стоимость. Государственная кадастровая оценка проводится с определенной периодичностью и практика показывает, что такая переоценка может приводить к серьезному увеличению сумм налогов для предпринимателей (земельный налог, налог на имущество). Так, в Подмосковье в 2018 г. кадастровая стоимость коммерческих объектов недвижимости больше 5000 м^2 выросла на 56%. Такие изменения являются непрогнозируемыми для предпринимателя и показывают его неготовность быстро адаптироваться к возросшему уровню налоговой нагрузки. Для ее снижения предприниматели вынуждены обращаться в суд или комиссии при Росреестре, однако даже если вопрос для них решается положительно, никто не может гарантировать, что в новом экономическом периоде стоимость снова не будет увеличена. Похожие проблемы с налоговой нагрузкой возникали и у физических лиц, однако по ним было принято решение по исчислению имущественных налогов за текущий период в размере, не превышающем размер налога за предыдущий налоговый период более, чем на 10%. Логично распространить такой подход и на предпринимателей.

Еще одной проблемой в сфере налогообложения стала отмена взимания налога на движимое имущество с 01.01.2019 г. Основной идеей данной новации являлось снижение налоговой нагрузки для бизнеса и стимулирование инвестиций в обновление основных фондов. Однако на практике произошло обратное. Оснащение цехов новым оборудованием привело к росту налоговой нагрузки, так как данное оборудование стали включать в стоимость самого здания и считать недвижимым. Таким образом, бизнес лишился стимулов обновлять свои производственные фонды. Для разрешения данной проблемы необходимо четко определить критерии определения объекта налогообложения. Потенциальным решением данной проблемы может стать введение единой ставки для движимого и недвижимого имущества в размере 1,1%.

Значительное число предпринимателей жалуются на избыточные медицинские осмотры своих работников. Очевидно, что некоторые категории работников должны в соответствии с законодательством проходить данные медицинские осмотры за счет работодателя. Если работодатель допустит работника к исполнению своих трудовых обязанностей без прохождения медицинского осмотра, он будет подвергнут административному штрафу от 110 до 130 тыс. руб. Современное законодательство демонстрирует необоснованность требований и избыточность государственного регулирования в данной сфере. Зачастую это приводит к тому, что в организациях (например, образовательных) медосмотры должны проходить абсолютно все работники, включая работников бухгалтерии, отдела кадров и даже лиц, работающих удаленно. Данная мера является избыточной и приводит к серьезным издержкам со стороны работодателя.

Так, по оценкам экспертов, затраты работодателя на проведение медосмотров оцениваются в размере до 60 млрд. руб., а ежегодное количество работников, проходящих медосмотры составляет порядка 20 млн человек. Следует отметить и тот факт, что зачастую данные медицинские осмотры носят формальный характер, уровень выявления заболеваемости остается крайне низким, хотя их основной целью является ранняя диагностика и выявляемость профзаболеваний. В связи с этим представляется логичным отменить норму, обязывающую проводить обязательные медицинские осмотры работникам, на рабочих местах которых отсутствуют вредные или опасные производственные факторы.

Еще одной проблемой выступают избыточные требования по гигиеническому нормированию условий труда. Закон обязывает работодателя обеспечивать проведение разного рода лабораторных исследований и испытаний за соблюдением санитарно-эпидемиологических норм. Государство допускает проведение таких исследований работодателем

самостоятельно при наличии лаборатории, в противном случае необходимо обращаться в специализированные компании. Можно предположить, что далеко не каждая организация в состоянии оценить освещенность, шум, вибрацию, ионизирующее излучение, микроклимат и пр. Все это приводит к росту издержек предпринимателя. Проблема усугубляется тем, что требования Роспотребнадзора и Минтруда России нередко противоречат друг другу, а требования СанПина зачастую являются невыполнимыми. В данной ситуации необходимо пересмотреть ряд положений СанПина и привести их в соответствие с нормами специальной оценки условий труда.

Одной из самых сложных проблем является проблема проведения экологической экспертизы, которая сложна тем, что носит предупредительный характер и направлена на оценку потенциальной угрозы окружающей среде от намечаемой деятельности. К основным проблемам в данной сфере можно отнести то, что отраслевыми федеральными законами предусмотрено проведение государственной экологической экспертизы в отношении документации, не являющейся объектом экспертизы (например, экспертиза удобрений, пестицидов и пр.); в ФЗ содержится расширительное толкование предмета государственной экологической экспертизы; неэффективна процедура проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Также в качестве одного из барьеров бизнес обозначает проблемы определения нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ. Особенностью является то, что в РФ нормирование сбросов сточных вод производится по рыбохозяйственным нормативам, а они являются самыми строгими. Эти нормативы предназначены для промышленных объектов, оказывающих значительное и умеренное воздействие на окружающую среду. На практике получается, что достичь желаемой очистки невозможно, поэтому предприятия вынуждены вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, то есть они нацелены не на сокращение негативного воздействия, а на устранение административных барьеров. Для разрешения данной ситуации необходимо пересмотреть рыбохозяйственные нормативы, либо пересмотреть критерии отнесения водных объектов к объектам рыбохозяйственного значения.

Есть сложности и с обращением с отходами. Проблема заключается в том, что в настоящее время происходит дублирование отчетности в области обращения с отходами. Организации представляют технический отчет по обращению с отходами, а также статистическую отчетность по форме №2-ТП (отходы). В случае несвоевременного предоставления технического отчета повышающий коэффициент составляет 25, что означает, что плата в случае несвоевременного предоставления дублирующего отчета возрастает в 25 раз. Также остается неопределенным перечень видов отходов, относящихся к твердым коммунальным отходам. Это приводит к тому, что юридические лица уклоняются от заключения договоров на вывоз таких отходов и пользуются услугами мелких компаний, работающих по объявлению и организующих несанкционированные свалки.

Также серьезным административным барьером выступает излишняя зарегулированность процедуры обоснования сроков годности пищевых продуктов. Проблема заключается в том, что с одной стороны, сроки годности должны устанавливаться производителем и подтверждением этому выступают протоколы испытаний, с другой стороны, изготовитель должен обосновать сроки годности в учреждениях госсанэпидслужбы, причем делается это на платной основе, что опять же, приводит к росту издержек обращения производителя. Более того, сама процедура требует значительных временных затрат (например, большинство видов печенья требует исследования на 60-е, 120-е, 180-е, 207-е сутки хранения), что создает дополнительные сложности.

В связи с тем, что в соответствии с поручением Президента необходимо обеспечить отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования,

соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и ввести в действие новые нормы, содержащие актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах будет новая система понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снята избыточная административная нагрузка на бизнес, а также снижены риски причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 N 294-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/
2. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» 2019 // http://www.goskontrol-rspp.ru/upload/iblock/4dd/Report2019.pdf
3. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/
4. Федеральный закон от 31.07.2020 N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/