

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470



Оригинальная научная статья

Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения

Саният Абдулганиевна Агагомедова*

✉ saniyat_aga@mail.ru

Ул. Красная, 40, Пенза, 440026, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы теоретического обоснования риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора, а также выделены проблемы практического использования данного подхода в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности. Автором сравниваются позиции относительно категории риска в экономических и правовых исследованиях, обосновывается растущий интерес к применению риск-технологий в публичном управлении. Анализ использования категории риска в научно-правовом и нормативном поле позволяет выделить две позиции применительно к риску: риск как возможное наступление события, имеющего негативный эффект, и риск как вероятность его наступления. Институт риска относится к общей теории права и одновременно находит развитие в отраслевых исследованиях. В современных условиях праву присущи задачи предупреждения, преодоления и минимизации рисков в различных областях социальной действительности с одновременным их признанием и допущением. Автором рассматривается эволюция применения системы управления рисками при осуществлении таможенного и налогового контроля, обосновывается трансформация его трактовки. На основе проведенного анализа делается вывод, что риск-ориентированный подход применительно к системе государственного контроля и надзора следует трактовать как принцип современной системы государственного контроля и надзора; условие его выборочности и достаточности; средство снижения административной нагрузки на подконтрольную сферу; средство стимулирования подконтрольной сферы в заданном направлении и современный метод организации и осуществления государственного контроля и надзора. Выделены узкий и широкий подходы в позиционировании рисков при реализации последнего. В первом случае под риском понимается вероятность несоблюдения обязательных требований. Широкий подход предполагает учет двух факторов: вероятности несоблюдения требований и последствий подобного несоблюдения. Анализируются следующие характеристики риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора: стадийность, подвижный характер, стимулирование профилактической составляющей, развитие межведомственного взаимодействия, связь с цифровизацией контрольно-надзорной деятельности. В качестве проблем применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора выделены: разработка и использование критериев для риск-категорирования подконтрольных лиц, соотнесение данных критериев с показателями результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; отсутствие соотношения между контрольно-надзорными процедурами и производством по делам об административных правонарушениях; использование категории добросовестности при реализации контрольно-надзорной деятельности и др. Решение названных проблем позволит повысить эффективность государственного контроля и надзора в современных условиях.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор; риск; риск-ориентированный подход; добросовестность; реформа государственного контроля и надзора.

© Агагомедова С. А., 2021

* Доцент кафедры менеджмента и экономической безопасности Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8265-2971>

Для цитирования: Агамагомедова С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 4. С. 460–470. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470>

Original scientific article

Risk-Oriented Approach in the Implementation of Control and Supervision Activities: Theoretical Justification and Problems of Application

Saniyat A. Agamagomedova** 

✉ saniyat_aga@mail.ru

40 Krasnaya st., Penza, 460026, Russian Federation

Abstract. The article discusses the theoretical justification of the risk-based approach in the implementation of state control and supervision, and also highlights the problems of the practical use of this approach in the context of the reform of control and supervision activities. The author compares the positions regarding the risk category in economic and legal studies, justifies the growing interest in the use of risk technologies in public administration. An analysis of the use of the risk category in the legal and regulatory field allows us to distinguish two positions in relation to risk: risk as a possible occurrence of an event that has a negative effect, and risk as the probability of its occurrence. The risk institute belongs to the general theory of law and at the same time finds development in industry research. In modern conditions, the law is inherent in the task of preventing, overcoming and minimizing risks in various areas of social reality with their simultaneous recognition and assumption. The author considers the evolution of the application of the risk management system in the implementation of customs and tax control, substantiates the transformation of its interpretation. Based on the analysis, it is concluded that the risk-based approach in relation to the system of state control and supervision should be interpreted as the principle of a modern system of state control and supervision; the condition of its selectivity and sufficiency; means of reducing the administrative burden on the controlled sphere; a means of stimulating the controlled sphere in a given direction and a modern method of organizing and implementing state control and supervision. Narrow and broad approaches in positioning risks in the implementation of state control and supervision are highlighted. In the first case, risk is understood as the probability of non-compliance with mandatory requirements. A broad approach involves two factors: the likelihood of non-compliance and the consequences of such non-compliance. A characteristic is given to such characteristics of a risk-based approach in the implementation of state control and supervision: staging, agile, stimulating the preventive component of state control and supervision, the development of interagency cooperation, the connection with the digitalization of control and surveillance activities. The following are identified as the problems of applying the risk-based approach in the implementation of state control and supervision: the problems of developing and using criteria for the risk categorization of controlled persons, correlating these criteria with indicators of the effectiveness and efficiency of control and supervision activities; lack of correlation between control and supervisory procedures and proceedings on administrative offenses; the problem of using the category of good faith in the implementation of control and supervision activities and others. Solving the identified problems will improve the effectiveness of state control and supervision in modern conditions.

Keywords: state control and supervision; risk; risk-based approach; integrity; reform of state control and supervision.

For citation: Agamagomedova S. A. Risk-Oriented Approach in the Implementation of Control and Supervision Activities: Theoretical Justification and Problems of Application. *Siberian Law Review*. 2021;18(4):460-470. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Проводимая на протяжении последних лет в стране реформа контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти актуализировала использование категории риска и многих связанных с ней понятий как в нормативно-правовом поле, так и в правоприменительной практике. Риск-ориентированный подход становится доминирующим методом осуществления контрольно-надзорной деятельности. При этом не всегда можно говорить о его теоретико-правовом и административно-процедурном обосновании, что, на наш взгляд, приводит к не всегда оправданному использованию таких понятий, как риск, уровень риска, индикатор риска, критерий отнесения к определенной категории риска в правоприменительной деятельности органов управления. Современная система государственного контроля и надзора включает достаточно широкий перечень разновидностей и направлений контрольно-надзорной деятельности, различающихся по сфере и методу управленческого воздействия; по спектру охраняемых законом ценностей, входящих в подконтрольную сферу; по функционалу административных органов, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия. Все это обуславливает закономерную пестроту и разноплановость контрольно-надзорного воздействия в различных сферах социального бытия, что в свою очередь предполагает специфику использования риск-ориентированного подхода при осуществлении определенных видов государственного контроля и надзора.

Понятие риска

Под риском в русском языке традиционно понимается «возможная опасность» либо «действие наудачу в надежде на счастливый исход»¹. Отметим, что двоякое понимание риска – и как опасность, угроза наступления неблагоприятных последствий, и как определенное действие, решение – сложилось исторически и имеет место в современной практике использования рассматриваемой и всех связанных с ней категорий.

Представители экономической науки понимают под риском «возможность наступления событий с отрицательными последствиями в ре-

зультате определенных решений или действий» либо «вероятность понести убытки или упустить выгоду; неуверенность в получении соответствующего дохода или убытка»². Кроме того, в рамках экономической психологии риск позиционируется как «мера ожидаемого неблагоприятия при неуспехе в деятельности, определяемая сочетанием вероятности неуспеха и степени неблагоприятных последствий»³. Экономисты предлагают достаточно широкую классификацию рисков: банковский, валютный, аудиторский, деловой, страховой, имущественный, инвентарный, инвестиционный, коммерческий, кредитный, предпринимательский, хозяйственный, товарный, рыночный, ценовой и даже военный риск.

Риск и непредвиденные расходы в государственном управлении учитывались всегда, однако в современных условиях их круг существенно расширяется. Так, для административно-государственного управления в зарубежных странах он может быть сведен к нескольким взаимосвязанным группам рисков: политическим, экономическим, техническим и экологическим [1, с. 121].

В последние годы актуальны исследования рисков в системе государственного управления, в частности в государственном финансовом секторе [2, 3, 4].

Управление рисками в государственном администрировании позволяет сделать деятельность более прозрачной и обеспечить эффективное использование государственных средств [5]. Например, речь может идти об эффективности инспектирования учреждений образования на основе оценки риска, о специализированных целевых инспекциях (проверках), влияющих на ключевые показатели сферы образования [6].

Планирование проверок на основе анализа рисков рассматривается Ф. Бланком, который обосновывает логику таргетирования инспекционной деятельности на основе рисков [7].

В правовой науке и нормативно-правовом поле доминируют две позиции применительно к трактовке риска: возможное наступление события (осуществление действия), имеющего негативный эффект, и вероятность его наступления, совершения. Оба понимания связаны с признаком неопределенности в определенном

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 53 000 слов / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 24-е изд., испр. М.: Издат. дом «ОНИКС 21 век»: Мир и Образование, 2004. С. 888.

² Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. 3-е изд., стереотип. М.: Ин-т новой экономики, 1998. С. 578.

³ Там же.

процессе, конкретной деятельности, направлении социального движения. При этом о рисках и угрозах (эти категории часто используются в качестве синонимов) можно говорить в ситуациях, когда имеет место свобода, вариативность поведения, событийная вариативность.

Так, Ю. А. Тихомиров под риском понимает вероятное наступление события и совершение действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущих причинить ущерб регулируемой им сфере [8], модель неблагоприятного сценария реализации права, воплощение которой угрожает снижением качества правовых результатов и правового регулирования [9, с. 175–177].

В правовом массиве риск трактуется как «вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда»⁴, как «вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям различной степени тяжести»⁵.

Интересно, что п. 2 ст. 22 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (начало действия документа – 1 июля 2021 г. (за исключением отдельных положений)) использует понятие риска причинения вреда (ущерба), под которым понимается «вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям»⁶.

Институт риска правомерно относится специалистами к институтам теории права, в то же время он получает развитие и конкретизацию как в отраслевых правовых институтах риска, так и в комплексных институтах. Следует согласиться с мнением о том, что право выполняет применительно к риску такие функции,

как легальное признание и допущение рисков, установление средств их предупреждения и минимизации, определение меры ответственности и компенсаторных средств [8]. В современных условиях перед юридической наукой остро встают вопросы системного исследования института риска в сфере права и роли права в минимизации, предсказуемости, возможном устранении причин появления рисков [10].

Следует отметить, что задолго до осуществления риск-ориентированного подхода к организации государственного контроля и надзора система управления рисками использовалась в таможенном и налоговом контроле⁷. Полагаем, что это обусловлено определенным доминированием фискальных управленческих функций государства в определенный период времени и необходимостью укрепления финансовой дисциплины подконтрольных субъектов при одновременном стимулировании их предпринимательской активности. Кроме того, пристальное внимание к риск-менеджменту на мировых финансовых рынках стало объективным следствием последнего, весьма затянувшегося, финансового кризиса в экономике многих развитых государств [11].

Интересно проследить эволюцию понятия риска в таможенном законодательстве РФ, позже – в таможенном законодательстве уровня евразийской экономической интеграции. Таможенные органы стали использовать категорию риска при проведении таможенного контроля одними из первых среди контролирующих органов. Впервые данное понятие в рамках таможенного законодательства появляется в Таможенном кодексе РФ 2003 г. Внедрение системы управления рисками в качестве базового принципа таможенного контроля было обусловлено активным переговорным процессом по поводу включения России во Всемирную торговую организацию. Одним из условий такого включения было приведение таможенного законодательства РФ в соответствие с международными стандартами

⁴ О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) // Рос. газ. 2002. 31 дек. ; 2017. 4 авг.

⁵ Базовая модель определения критериев и категорий риска : утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19 (3) (вместе с «Требованиями к обоснованию предлагаемых федеральными органами исполнительной власти – участниками приоритетной программы “Реформа контрольной и надзорной деятельности” категорий риска (классов опасности) и критериев риска в отношении осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора)»). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Рос. газ. 2020. 5 авг.

⁷ Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок : приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ (ред. от 10 мая 2012 г.) // Экономика и жизнь. 2007. № 23.

таможенного регулирования. Основой последнего является Киотская конвенция, которая предусматривает использование системы управления рисками при реализации таможенного контроля. В преамбуле данного международного соглашения контроль на основе управления рисками назван в качестве одного из современных методов контроля, а Стандарт 6.4. документа определяет, что таможенные органы применяют анализ рисков для определения лиц и товаров, включая транспортные средства, которые должны быть проверены, и степени такой проверки⁸.

В связи с необходимостью инкорпорации положений Киотской конвенции в российское законодательство в ст. 358 «Принципы проведения таможенного контроля» Таможенного кодекса РФ 2003 г. было внесено положение о том, что при выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками. При этом риск трактовался как вероятность несоблюдения таможенного законодательства РФ.

Позже в ст. 127 Таможенного кодекса Таможенного союза риск толковался как степень вероятности несоблюдения таможенного законодательства таможенного союза и (или) законодательства государств-членов таможенного союза⁹. В настоящее время законодатель вернулся к прежней трактовке, но с учетом интеграционного фактора. Так, в действующем Таможенном кодексе Евразийского экономического союза под риском понимается вероятность несоблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании¹⁰.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Целями внедрения системы управления рисками при осуществлении государственного

контроля и надзора провозглашалось: повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и повышение комфортности ведения бизнеса¹¹. Учеными справедливо обращалось внимание на то, что комфортность ведения бизнеса в данном случае – не совсем универсальная категория, так как в отдельных направлениях государственного контроля и надзора (например, при осуществлении финансово-бюджетного контроля) корректнее говорить о повышении качества предоставления услуг (работ) населению [12].

На наш взгляд, эффективность контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти уже включает в себя в качестве критериев и комфортное ведение бизнеса, и улучшение делового климата, и содействие развитию деятельности подконтрольных лиц, и стимулирование развития подконтрольной сферы в целом в заданном государственной властью направлении.

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, по профилактике нарушения обязательных требований обусловливается 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. Данная дефиниция риск-ориентированного подхода, представленная в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹² предполагает два важных аспекта: стадийность применения

⁸ *Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур* : совершено в Киото 18 мая 1973 г. (в ред. Протокола от 26 июня 1999 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 32, ст. 4810 (опубликовано без специальных приложений).

⁹ *Таможенный кодекс Таможенного союза* (ред. от 8 мая 2015 г.) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 нояб. 2009 г. № 17) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6615 (утратил силу).

¹⁰ *Таможенный кодекс Евразийского экономического союза* (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

¹¹ *Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2013. 2-е изд. М. : МАКС Пресс, 2014. С. 151.*

¹² *О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля* : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 2 авг. 2019 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2020 г.) // Рос. газ. 2008. 30 дек. ; 2019. 9 авг.

предлагаемого подхода (организация: анализ индикаторов риска, выбор индикаторов риска, внедрение (автоматическое и иное) индикаторов риска в систему контрольно-надзорной деятельности, определение результатов внедрения; осуществление: реализация контрольно-надзорных мероприятий с учетом дифференциации подконтрольных субъектов, их деятельности и (или) используемых ими объектов на основе критериев риска) и выборочность (выбор форм, методов, средств, интенсивности контрольно-надзорного воздействия и др.).

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» выделена отдельная глава 5 «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Законодатель устанавливает основы системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; категории риска причинения вреда (ущерба) и индикаторы риска нарушения обязательных требований; порядок отнесения объектов государственного контроля (надзора), муниципального контроля к категориям риска и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований; условия учета рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при проведении контрольных (надзорных) мероприятий. Следует отметить, что в данном законе не используется понятие «риск-ориентированный подход», а категорию «риск нарушения обязательных требований» законодатель заменил категорией «риск причинения вреда (ущерба)». Последнее видится нам вполне обоснованным с точки зрения того, что нарушение обязательных требований не всегда влечет причинение вреда.

Кроме того, новым является использование категории «допустимый уровень риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности», который в рамках вида государственного контроля (надзора) должен закрепляться в ключевых показателях данного вида контроля (п. 4 ст. 22). Правовое регулирование использования управления рисками в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» еще предстоит исследовать и оценить. В то же время следует отметить, что регламентация применения рисков (их раз-

новидностей) при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в новом законодательстве стала более системной и обоснованной.

Риск-ориентированный подход (или подход на основе управления рисками) при реализации государственного контроля и надзора выступает в качестве условия выборочности и достаточности контрольно-надзорной деятельности, ее соразмерности и адекватности. Данный подход позволяет сделать государственный контроль (надзор) «умным», экономичным, более направленным и сфокусированным, основанным на доминировании профилактики нарушений обязательных требований, а следовательно – более эффективным. Это современный способ организации контрольно-надзорной деятельности, позволяющий минимизировать юрисдикционные аспекты государственного управления и стимулировать регулятивную составляющую государственного контроля и надзора,

Таким образом, риск-ориентированный подход применительно к системе государственного контроля и надзора с теоретико-правовых позиций можно трактовать как:

- 1) принцип современной системы государственного контроля и надзора;
- 2) условие выборочности и достаточности государственного контроля и надзора;
- 3) средство снижения административной нагрузки на подконтрольную сферу;
- 4) средство стимулирования подконтрольной сферы в заданном направлении;
- 5) современный метод организации и осуществления государственного контроля и надзора.

Можно выделить узкий и широкий подходы в позиционировании рисков при реализации государственного контроля и надзора. В первом случае под риском понимается вероятность несоблюдения (нарушения) обязательных требований. Широкий подход предполагает учет одновременно двух факторов: вероятности несоблюдения (нарушения) и последствий подобного несоблюдения (нарушения).

В практике государственного контроля и надзора используются две системы оценки рисков: статическая и динамическая. В первом случае используется однократное отнесение подконтрольных субъектов к определенной категории риска. Динамическая система позволяет варьировать уровень риска в зависимости от опыта взаимодействия подконтрольного субъекта с государственными органами, по результатам

использованных подконтрольным лицом средств понижения уровня риска своей деятельности. Второй вариант является более привлекательным, прежде всего для подконтрольных лиц, которые имеют право на переход из одной группы риска в другую.

Риск-ориентированный подход при реализации государственного контроля и надзора имеет подвижный характер. Это закономерно, так как в течение определенного периода могут измениться как факторы и условия деятельности подконтрольного лица, так и установленные контролирующим органом критерии отнесения лиц к определенной категории риска или классу опасности. Речь идет о праве подконтрольного лица изменить свой риск-статус посредством обращения в контролирующий орган. Правоприменительная практика свидетельствует о фактах, когда хозяйствующие субъекты активно отстаивают данное право, в том числе и в судебном порядке¹³.

Выше нами уже говорилось о многообразии рисков, об их обширной классификации в зависимости от различных критериев. Наиболее распространенным критерием является сфера генерации и существования риска (бюджетные, налоговые, банковские и др.). Кроме того, риски можно дифференцировать в зависимости от факторов, генерирующих риск (субъективные и объективные), от местонахождения данных факторов (внутренние и внешние). При этом при характеристике и практическом применении рисков нередко уходит от внимания их направленность. С точки зрения теории интересов у любого риска есть заинтересованная сторона, или сторона, для которой последствия возникновения рисков ситуации будут неблагоприятными, отрицательными. Определение отдельными авторами налогового риска в качестве «возможного наступления неблагоприятных правовых последствий для налогоплательщика в результате действий (бездействия) органов государства и органов местного самоуправления» [13] представляется не совсем корректным. Данная позиция учитывает нежелательность последствий для подконтрольного лица, налогоплательщика. В то же время считаем целесообразным при выяснении конкретного вида риска вычленять в качестве заинтересованных сторон не только подконтрольного

субъекта, но и иных лиц, включая само государство, максимально заинтересованное в развитии соответствующей сферы общественных отношений.

При учете рисков в публично-правовой сфере, а именно при осуществлении государственного контроля и надзора, на наш взгляд, можно говорить о «правильно понятом публичном интересе» [14].

ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

Отдельно следует сказать о профилактической функции риск-ориентированного подхода при реализации государственного контроля и надзора, которая заключается в стимулировании подконтрольных субъектов к правомерному поведению, к созданию и сохранению своей «контрольно-надзорной истории». Ученые справедливо отмечают, что выявление и минимизация рисков нарушения правовых предписаний представляет собой одно из базовых средств обеспечения правопорядка [15], а риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля и надзора – мера, способствующая созданию системы мотивации эффективной деятельности самих контролируемых органов в целом и отдельных должностных лиц в частности [16].

Интересно, что обозначенная нами выше стадийность как характерная черта применения риск-ориентированного подхода позволяет перенести крен контрольно-надзорного давления на иные сегменты управленческого взаимодействия. Например, на предпроектный период при налоговом контроле [17] или на стадию после выпуска товаров при таможенном контроле.

Кроме того, риск-ориентированный подход стимулирует межведомственное взаимодействие контролирующих органов. Возникает и развивается определенное перекрестное информирование различных федеральных органов исполнительной власти, иных органов, задействованных в контрольно-надзорном механизме. Так, в современных условиях категорирование участников внешнеэкономической деятельности таможенными органами РФ осуществляется в двух формах: отраслевой и автоматизированной. При этом используются

¹³ Постановление Арбитражного суда Урал. окр. от 2 июля 2019 г. № Ф09-2881/19 по делу № А60-54208/2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

информационные ресурсы ФТС России, ФНС России и Центрального банка России¹⁴.

Следует отдельно сказать о неразрывной связи риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля и надзора с его цифровизацией. Речь идет об автоматическом категорировании подконтрольных лиц на основе анализа рисков, активном внедрении цифровых платформ и сервисов для предварительной проверки и самопроверки подконтрольного лица («Электронный инспектор»¹⁵, «Личный кабинет участника ВЭД»¹⁶ и др.).

ПРОБЛЕМЫ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Правоприменительная практика контрольно-надзорных органов свидетельствует об определенных проблемах реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора. Среди них хотелось бы выделить следующие.

Контрольно-надзорные органы часто разрабатывают и используют не вполне приемлемые и недостаточно полные критерии для отнесения подконтрольных субъектов к конкретной категории риска. Так, в целях вычисления «добросовестного отношения» работодателя к трудовому законодательству используются специально выведенные формулы [18], которые в конечном итоге не всегда позволяют говорить о комплексном подходе к оценке состояния в подконтрольной сфере. Должны учитываться как экономические и технические, так и социальные, психологические и иные показатели функционирования подконтрольной сферы. При этом различные показатели риска должны интегрироваться в величину суммарного (или средневзвешенного) риска. В определенных случаях можно использовать две программы контроля: исходную, или типовую (на основе положений действующих правил без учета анализа рисков), и риск-ориентированную (полученную на основе исходной программы путем оценки показателей риска и анализа изменения сум-

марного риска при переходе на нее с исходной программы)¹⁷.

Следует отметить в отдельных случаях сложность процедуры получения подконтрольным субъектом административного статуса лица, отнесенного к категории низкого уровня риска, что закономерно вызывает вопрос о необходимости и оправданности его получения.

Критерии и характеристики деятельности подконтрольных лиц, используемых ими объектов отличаются уникальностью, спецификой применительно к каждому конкретному виду контроля и надзора. Так, в отношении осуществления жилищного контроля (надзора) в сферах содержания и использования жилищного фонда предлагается рассмотреть вопрос об определении уровней риска (классов опасности) не по субъектному, а по объектным признакам, с учетом особенностей объектов недвижимого имущества жилого назначения. Такие особенности объектов, являющиеся классификационными при определении уровней риска (классов опасности), должны быть применимы для целей именно осуществления жилищного контроля (надзора) [16].

Смежной с предыдущей проблемой выступает проблема установления параметров результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Критерии анализа рисков и показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в определенной сфере регулирования должны соотноситься.

Другой проблемой является проблема разграничения полномочий контрольно-надзорных органов. Примером может служить использование федеральными и региональными уровнями экологического контроля и надзора различных методик и подходов к контрольно-надзорной деятельности. Нередко требования, которые предъявляются к подконтрольным лицам, и критерии, по которым осуществляется их проверка на соответствие обязательным требованиям, их количество и другие характеристики у проверяющих органов часто не совпадают. Эта ситуация негативно

¹⁴ *О реализации в ФТС России субъектно-ориентированной модели системы управления рисками* // Официальный сайт ФТС России. URL: <http://customs.ru/uchastnikam-ved/kategorirovanie-uchastnikov-ved/o-realizaczii-v-fts-rossii-sub-ektno-orientirovannoj-modeli-sistemy-upravleniya-riskami>

¹⁵ *Электронный инспектор – сервис самопроверок*. URL: <https://онлайнинспекция.рф/inspector>

¹⁶ *Личный кабинет участника ВЭД*. URL: <https://edata.customs.ru/FtsPersonalCabinetWeb2017/>

¹⁷ *ГОСТ Р 50.05.20-2019*. Национальный стандарт Российской Федерации. Система оценки соответствия в области использования атомной энергии. Контроль эксплуатационный неразрушающий металла оборудования и трубопроводов атомных станций. Порядок обоснования объемов и периодичности : утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 9 апр. 2019 г. № 122-ст. М. : Стандартинформ, 2019.

сказывается на владельцах объектов негативного воздействия, так как требует от них своевременно реагировать на новые требования государственного органа [19].

Следует также согласиться со специалистами в том, что внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора, не обеспечивает защиту юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении внеплановых проверок [20].

Еще одной существенной проблемой рассматриваемого аспекта реформирования системы государственного контроля и надзора является отсутствие механизмов соотношения контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и при риск-категорировании подконтрольных лиц. Критерии дифференциации подконтрольных лиц и лиц, привлекаемых к административной ответственности по результатам контрольных мероприятий, различны.

В качестве проблемы следует, на наш взгляд, выделить проблему отсутствия доктринального обоснования категории «добросовестность» в публично-правовых отношениях вообще и применительно к государственному контролю и надзору в частности. Исторически присущая частноправовой сфере регулирования категория добросовестности сегодня активно используется в правоприменительной деятельности контрольно-надзорных органов и выступает в качестве признака, критерия для реализации риск-ориентированного подхода. В то же время содержание рассматриваемой категории в публично-правовом поле несколько отличается от общепризнанного понимания добросовестности в частном праве. Полагаем, что данные аспекты требуют дополнительного теоретико-правового обоснования в целях использования критерия добросовестности при осуществлении государственного контроля и надзора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, анализ применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности свидетельствует о наличии ряда проблем. Они связаны с разработкой и использованием критериев для риск-категорирования подконтрольных лиц, соотношением данных критериев с показателями результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, обладающими определенной спецификой в зависимости от направления (вида) государственного контроля и надзора. Кроме того, риск-ориентированный подход практически не затрагивает процедуры проведения внеплановых проверок, не способен обеспечить права и законные интересы подконтрольных лиц при данном направлении контрольно-надзорной деятельности. Существенной проблемой является также отсутствие системного соотношения между контрольно-надзорными процедурами и производством по делам об административных правонарушениях, различные критерии дифференциации лиц, взаимодействующих с публичной властью, при прохождении государственного контроля и надзора, при привлечении к административной ответственности. Кроме того, считаем необходимым в условиях активного использования категории добросовестности при реализации контрольно-надзорной деятельности обосновать особенности ее использования в публично-правовых отношениях. Наличие выделенных проблем в определенной степени нивелирует положительный эффект от использования риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора. Последовательное и системное их решение позволит повысить результативность контрольно-надзорной деятельности публичной власти, обеспечить права и законные интересы граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Список литературы

1. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Логос, 2001. 200 с.
2. Risk Analysis and Risk Management in the Public Sector and in Public Auditing / L. Domokos, M. Nyeki, K. Jakovac, E. Nemeth, C. Hatvani / Public Finance Quarterly. 2015. Vol. 60, iss. 1. P. 7–28.
3. Wengert H., Schittenhelm F. A. Corporate Risk Management. Berlin : Heidelberg : Springer Gabler, 2013. 125 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-36689-5>
4. Raczkowski K. Risk Management in Public Administration. London ; New York : Palgrave Mcmillan, 2017. 448 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-30877-7>
5. Blättler S., Hunziker S. Public Administration Risk Management // Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance / under the general editorship: A. Farazmand. Cham : Springer, 2019. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>

6. Ehren M. C. M., Shackleton N. Risk-Based School Inspections: Impact of Targeted Inspection Approaches On Dutch Secondary Schools // *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*. 2016. № 28. P. 299–321. <https://doi.org/10.1007/s11092-016-9242-0>
7. Blanc F. *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*. Paris : OECD, 2012. 91 p.
8. Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // *Журнал российского права*. 2014. № 3. С. 5–16. <https://doi.org/10.12737/2575>
9. Тихомиров Ю. А. *Право. Прогнозы и риски : моногр. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : ИНФРА-М, 2015. 240 с.*
10. *Риски финансовой безопасности: правовой формат : моногр. / О. А. Акопян, С. Я. Боженко, О. В. Веремеева [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2018. 304 с.*
11. Янова С. Ю. Риск-ориентированный подход: новая парадигма регулирования и развития страхового рынка // *Финансы*. 2018. № 1. С. 26–33.
12. *Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗиСП : Контракт, 2016. 320 с.*
13. Щекин Д. М. *Налоговые риски и тенденции развития налогового права / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Статут, 2007. 236 с.*
14. Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // *Журнал российского права*. 2000. № 4 (41). С. 70–79.
15. Безруков А. В. Выявление, минимизация и устранение конституционных рисков как средство обеспечения правопорядка // *Конституционное и муниципальное право*. 2018. № 11. С. 18–22.
16. Козлова Е. Б. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) // *Семейное и жилищное право*. 2017. № 1. С. 25–29.
17. Ефремова Т. А. Развитие предпроверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте риск-ориентированного подхода // *Налоги*. 2015. № 4. С. 14–18.
18. Бугаева Е. Государственное регулирование охраны труда: риск-ориентированный подход // *Трудовое право*. 2017. № 1. С. 95–112.
19. Кирилловых А. А. Риск-ориентированный подход и разграничение полномочий в сфере надзора за объектами НВОС: проблемы практической реализации // *Право и экономика*. 2017. № 7 (353). С. 12–17.
20. 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.

References

1. Vasilenko I. A. *Administration and State Authorities in Western Countries: the USA, the UK, France, Germany*. 2nd ed. Moscow: Logos Publ.; 2001. 200 p. (In Russ.).
2. Domokos L., Nyeki M., Jakovac K., Nemeth E., Hatvani C. Risk Analysis and Risk Management in the Public Sector and in Public Auditing. *Public Finance Quarterly*. 2015;60(1):7-28.
3. Wengert H., Schittenhelm F. A. *Corporate Risk Management*. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler; 2013. 125 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-36689-5>
4. Raczkowski K. *Risk Management in Public Administration*. London, New York: Palgrave Mcmillan; 2017. 448 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-30877-7>
5. Blättler S., Hunziker S. Public Administration Risk Management. In: Farazmand A. (Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer; 2019. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
6. Ehren M. C. M., Shackleton N. Risk-Based School Inspections: Impact of Targeted Inspection Approaches On Dutch Secondary Schools. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*. 2016;28:299-321. <https://doi.org/10.1007/s11092-016-9242-0>
7. Blanc F. *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*. Paris: OECD; 2012. 91 p.
8. Tikhomirov Yu. A. Predictions and Risks in the Legal Sphere. *Journal of Russian Law*. 2014;3:5-16. <https://doi.org/10.12737/2575>
9. Tikhomirov Yu. A. *Law: Forecasts and Risks*. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ.; INFRA-M Publ.; 2015. 240 p. (In Russ.).
10. Akopyan O. A., Bozhenok S. Ya., Veremeeva O. V. *Financial Security Risks: Legal Format*. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ.; Norma Publ.; INFRA-M Publ.; 2018. 304 p. (In Russ.).
11. Yanova S. Yu. Risk-Oriented Approach: A New Paradigm of Insurance Market Regulation and Development. *Finance*. 2018;1:26-33. (In Russ.).
12. Kuchеров I. I., Povetkina N. A., Abramova N. E. *Supervision in the Finance and Budgeting Area*. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ.; Kontrakt Publ.; 2016. 320 p. (In Russ.).
13. Shchekin D. M. *Taxation Risks and Trends of the Tax Law Development*. Moscow: Statut Publ.; 2007. 236 p. (In Russ.).
14. Tikhomirov Yu. A. Administrative Discretion and Law. *Journal of Russian Law*. 2000;4:70-79. (In Russ.).
15. Bezrukov A. V. Identification, Minimization and Elimination of Constitutional Risks as Means of Securing Law and Order. *Constitutional and Municipal Law*. 2018;11:18-22. (In Russ.).
16. Kozlova E. B. Risk-Based Approach in State Housing Supervision and Municipal Housing Control (Conceptual Foundations). *Family and Housing Law*. 2017;1:25-29. (In Russ.).
17. Efremova T. A. Development of the Pre-Audit Analysis in Planning Field Tax Inspections in the Context of Risk-Oriented Approach. *Taxes (Journal)*. 2015;4:14-18. (In Russ.).

18. Butaeva E. State Regulation of the Labour Protection: Risk-Oriented Approach. *Trudovoe Pravo*. 2017;1:95-112. (In Russ.).
19. Kirillovykh A. A. The Risk-Based Approach and Lines of Authority in the Sphere of Supervision over Objects Which Negatively Impact on the Environment: Problems of Practical Implementation. *Pravo i Ekonomika*. 2017;7:12-17. (In Russ.).
20. Martynov A. V. Application of a Risk-Oriented Approach While Exercising State Control and Supervision, as Necessary Condition for Reduction of Pressure on Business. *Jurist*. 2016;18:22-27. (In Russ.).

Поступила | Received
16.09.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
26.10.2021

Принята к публикации | Accepted
8.11.2021