



РЕГУЛЯТОРНЫЕ И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: МЕРЫ МИНИМИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Москва, 2020

**К XXI Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

2020 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

РЕГУЛЯТОРНЫЕ И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: МЕРЫ МИНИМИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2020

УДК 351.82+343.35
ББК 67.401
Р32

Научный редактор — *Д.В. Крылова*

Авторы:

*Д.В. Крылова, С.В. Таут, С.А. Пархоменко, А.А. Рябов,
Р.О. Долотов, Е.А. Артеменко*

Регуляторные и коррупционные риски в сфере государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательства: меры минимизации в условиях кризиса [Текст] : докл. к XXI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / Д. В. Крылова, С. В. Таут, С. А. Пархоменко и др. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. — 168 с. — ISBN 978-5-7598-2183-0 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2080-2 (e-book).

Доклад, подготовленный Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики (ПУЛАП) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», посвящен взаимосвязи регуляторных рисков в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности и коррупционных рисков, а также комплексу необходимых мер по их минимизации в условиях экономического кризиса.

УДК 351.82+343.35
ББК 67.401

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-2183-0 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2080-2 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме доклада	5
Введение	15
1. Понятие «риск» в российском законодательстве	17
2. Причины возникновения регуляторных рисков в сфере регулирования хозяйственной деятельности	21
3. Регуляторные риски в ходе разрешительной деятельности государственных органов	28
3.1. Меры по снижению регуляторных рисков бизнеса в ходе разрешительной деятельности.....	34
4. Регуляторные риски в сфере контрольно-надзорной деятельности, порождающие коррупционные практики	37
4.1. Регуляторные риски при применении риск-ориентированного подхода.....	40
4.2. Регуляторные риски в отдельных сферах КНД	47
4.2.1. Регуляторные риски в сфере налогового контроля.....	47
4.2.2. Регуляторные риски в сфере трудового законодательства и законодательства об охране труда.....	53
4.2.3. Регуляторные риски в сфере пожарной безопасности	55
4.2.4. Регуляторные риски при установлении санитарно-эпидемиологических требований к продукции, процессам производства	57
4.2.5. Регуляторные риски в сфере транспортной безопасности.....	63
4.2.6. Регуляторные риски в сфере сельского хозяйства	67
4.2.7. Регуляторные риски при осуществлении таможенного контроля	71
4.2.8. Регуляторные риски в сфере строительства.....	72
4.2.9. Регуляторные риски при осуществлении антимонопольного контроля	76
4.3. Меры по снижению регуляторных рисков бизнеса в контрольно-надзорной сфере.....	77

5. Регуляторные риски в уголовно-правовой сфере.....	88
5.1. Меры по снижению коррупционных рисков в уголовно- правовой сфере	98
6. Институциональные возможности противодействия регуляторным рискам.....	102
6.1. Цифровизация государственного управления	102
6.2. Механизм антикоррупционной экспертизы	105
6.3. Институт комплаенса как механизм профилактики регуляторных рисков и коррупционных практик	106
6.4. Меры по стимулированию участия организаций в противодействии коррупции	114
Заключение и рекомендации.....	117
Литература	143
Приложение 1. Ответственность за коррупционные правонарушения или коррупционные преступления.....	150
1.1. Административная ответственность за правонарушения коррупционного характера	150
1.2. Уголовная ответственность за коррупционные преступления	153
Приложение 2. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов	157
Приложение 3. Международные корпоративные антикоррупционные стандарты.....	159
Приложение 4. Перечень нормативных правовых актов в сфере принятия мер по противодействию коррупции в организациях (антикоррупционного комплаенса).....	164
Авторы	166

РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА

Актуальность усилий органов государственной власти по предотвращению коррупционных рисков при регулировании сферы хозяйственной деятельности представляется особенно значимой в свете наступившего экономического кризиса, обрушившего инвестиционные и бизнес-планы хозяйствующих субъектов и поставившего бизнес в положение на грани выживания.

Регуляторные и правовые риски и их минимизация — это та сфера, в которой государство может в достаточно короткие сроки достигать значимых для общества и бизнеса результатов по улучшению инвестиционного климата и стимулированию предпринимательской активности путем минимизации коррупции.

В условиях высокой уязвимости субъектов хозяйственной деятельности в кризисный период любое административное и коррупционное давление на бизнес влечет крайне негативные социально-экономические последствия, связанные с потерей рабочих мест и сокращением налогооблагаемой базы. **В связи с этим важно ускорить принятие регуляторных мер высокой степени проработанности, связанных со снижением коррупционных рисков для бизнеса.**

Одной из сфер с высокими коррупционными рисками является разрешительная деятельность органов государственной власти. По данным доклада НИУ ВШЭ «Разрешительная деятельность в Российской Федерации»¹ 2017 г., надлежащее нормативное основание и подробное правовое регулирование отсутствует в отношении широкого круга разрешений, не приняты или недостаточно проработаны административные регламенты для многих государственных услуг регионального уровня и муниципальных услуг².

¹ Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017.

² Харченко В.А., Воронцов Д.Е., Зубков П., Сидоренко А.И. Коррупционные факторы и риски в сфере муниципальных услуг, оказываемых бизнес-структурам в Российской Федерации // Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp-5-public-services-rus/1680994a9c> (дата обращения: 20.04.2020).

Работа широкой сети созданных в России Многофункциональных центров предоставления государственных услуг (МФЦ) и цифрового портала «Госуслуги» значительно сократила предпосылки для административных барьеров и ненадлежащего правоприменения в отношении бизнеса и граждан. Однако через МФЦ и портал «Госуслуги» не предоставляется значительная часть региональных и муниципальных услуг, а также обязательных платных услуг³.

В целях снижения коррупционных рисков в разрешительной деятельности в разрабатываемых Правительством РФ нормативных правовых актах об основах разрешительной деятельности необходимо детализировать процедуры дистанционного предоставления разрешительных услуг, определить основные формы разрешительной деятельности, права и обязанности разрешительных органов и их должностных лиц, а также сформировать перечень запретов. В условиях административных ограничений контактов между людьми становится весьма актуальной и необходимой задача перехода на предоставление максимально широкого перечня разрешений в электронном виде. Для этого требуется ускорение реализуемого курса Правительства РФ на цифровизацию в сфере государственного регулирования, призванного **обеспечить безотлагательный перевод в электронную форму всех аспектов разрешительной деятельности**, включая предоставление дистанционно через МФЦ и портал «Госуслуги» ряда услуг естественных монополий и услуг, необходимых при осуществлении предпринимательской деятельности. **Целесообразно рассмотреть возможность применения принципов риск-ориентированного подхода в отношении разрешительной деятельности, основанного на упрощении (усложнении) процедур получения разрешения в зависимости от потенциальных рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.**

Важнейшей сферой государственного регулирования хозяйственной деятельности, содержащей существенные регуляторные риски, является осуществление контрольно-надзорной деятельно-

³ Харченко В.А., Сидоренко А.И. Коррупционные факторы и риски в сфере муниципальных услуг, оказываемых бизнес-структурам в Российской Федерации // Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp-6-public-new-services-october-2019/1680994a9b> (дата обращения: 20.04.2020).

сти (далее — КНД) на государственном и муниципальном уровне. Исполнение функций в данной сфере сопряжено с рисками использования должностных полномочий в корыстных целях: ради дополнительных ведомственных поощрений посредством формального обеспечения ключевых показателей эффективности деятельности должностного лица или ради коррупционной выгоды.

Угроза высоких штрафов для предпринимателей и приостановления их хозяйственной деятельности при наличии большого количества избыточных требований приводит к существенному повышению рисков коррупционного давления на бизнес (с целью получения взяток или иных незаконных выгод), что является критичным для бизнеса, особенно уязвимого в условиях кризиса. Коррупционные риски могут возникать в рамках различных административных процедур, как при применении основных положений риск-ориентированного подхода в целом, так и специфических коррупционных практик в отдельных сферах, рассмотренных в настоящем докладе.

Важно отметить, что вопреки заявленному в концепции нового КоАП принципу справедливости и соразмерности наказания за нарушения со стороны субъектов хозяйственной деятельности, в разработанном проекте особенной части КоАП⁴ предусмотрено существенное увеличение штрафов по многим предпринимательским статьям без учета их соразмерности и справедливости⁵, что значительно увеличивает риски дополнительных издержек и коррупционного давления на бизнес. **Требуется комплексный пересмотр норм проекта КоАП с участием научного и предпринимательского общества в части размеров санкций, которые должны быть соразмерными степени опасности нарушения обязательных требований.** Также предлагается обратить особое внимание на проблему возможности подмены регламентированных процедур проведения проверок

⁴ Проект Федерального закона от 30.01.2020 № 02/04/01-20/00099058 «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://docs.cntd.ru/document/564191716> (дата обращения: 20.04.2020).

⁵ Минюст предложил не повышать штрафы в новом КоАПе // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/04/2020/5e9eb7c99a79475a2cc56016> (дата обращения: 20.04.2020).

нерегламентированными проверками в рамках возбуждаемых дел об административных правонарушениях.

Особенно важно в связи с этим обратить внимание на то, что непропорциональное усиление мер административной ответственности предпринимателей предусмотрено в том числе и за нарушение обязательных требований, официально признанных Правительством РФ во многом избыточными и подлежащими отмене или пересмотру посредством механизма «регуляторной гильотины», направленной на устранение большого количества избыточных требований. Реализация Правительством РФ механизма «регуляторной гильотины», происходящая в тесном взаимодействии с отраслевыми ассоциациями и крупнейшими объединениями предпринимателей, по мнению последних, встречает определенное сопротивление со стороны контрольно-надзорных органов, утрачивающих механизмы административного давления на бизнес⁶. **Одной из основных проблем является инерционность подходов ряда контрольно-надзорных органов к предмету обязательных требований: их сосредоточение на регулировании процессов по предотвращению риска вместо требований по обеспечению результата в виде минимизации риска нанесения вреда, что может обеспечиваться любыми современными методами.** Такая позиция органов КНД фактически сдерживает прогресс и развитие экономики, потому что многие эффективные новации входят в противоречие с постоянно устаревающими обязательными требованиями.

Эффективность контрольно-надзорной деятельности особенно важна в ситуации экономического кризиса, преодолеть последствия которого можно только в условиях свободы предпринимательской инициативы, основанной на инновационных подходах и не сдерживаемой избыточными административными издержками и коррупционными рисками.

Для снижения коррупционных рисков предпринимателей при проведении мероприятий по контролю и надзору необходимо в обязательном порядке **использовать проверочные листы, избегая включения в них избыточно широкого перечня обязательных требо-**

⁶ «Регуляторная гильотина» оказалась не для всех. Какие у бизнеса есть претензии к проверкам органов // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013526> (дата обращения: 20.04.2020).

ваний. Также необходимо руководствоваться исключительно риск-ориентированным подходом в части обеспечения минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, а не принципами соблюдения формальных требований.

Важным инструментом для снижения коррупционных рисков бизнеса в правоприменительной практике при осуществлении КНД должно стать использование контрольно-надзорными органами карт коррупционных рисков для выявления и пресечения неправомерного поведения должностных лиц контрольно-надзорных органов (далее — КНО). Карты рисков являются одним из ключевых элементов системы управления рисками⁷. В связи с этим необходимо внедрять комплексные системы управления коррупционными рисками КНО с ранжированием рисков по их частоте и тяжести последствий в отношении защиты охраняемых законом ценностей и **обеспечением регулярного мониторинга эффективности карт коррупционных рисков и их использования, обеспечив обратную связь с экспертным сообществом, представителями гражданского общества, предпринимательскими объединениями, научным сообществом.**

Важнейшей регуляторной мерой по существенному снижению коррупционных издержек хозяйствующих субъектов является скорейшее распространение риск-ориентированного подхода на все виды контроля и надзора, включая региональный и муниципальный, что предусмотрено проводимой реформой, а также **существенное сокращение количества плановых проверок в пользу проверочных мероприятий без личного взаимодействия с подконтрольными субъектами.** В связи с необходимостью ограничения контактов между людьми в период эпидемиологической угрозы Правительство России сделало экстренный шаг в сторону сокращения мероприятий по контролю, связанных с выездными проверками, в пользу развития бесконтактного взаимодействия контролирующих органов и подконтрольных субъектов. Принято решение, что в 2020 г. проверки проводятся только с использованием средств дистанционно-

⁷ Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утверждены протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256539/ (дата обращения: 20.04.2020).

го взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи, за исключением очень ограниченного перечня случаев⁸. Эта мера позволит наглядно продемонстрировать избыточность прежних масштабов контроля и надзора, отсутствие которого с высокой долей вероятности не приведет к нанесению какого-либо существенного вреда охраняемым законом ценностям.

Наиболее высокие коррупционные риски для субъектов хозяйственной деятельности порождаются неправомерными действиями отдельных недобросовестных представителей правоохранительных органов, которые могут проявляться в чрезмерно расширительном толковании положений Уголовного кодекса РФ. В кризисный период **наибольшую опасность для предпринимателей представляет квалификация обычных хозяйственных операций или гражданско-правовых споров как деяний, содержащих признаки преступления, и предъявление предпринимателям и их управленческому персоналу обвинений в мошенничестве, к которому может добавляться обвинение в действии организованной группой⁹. Это наблюдается при возбуждении уголовных дел, имеющих признаки «казачного характера», и также может сопровождаться противоречащим законодательству¹⁰ применением к предпринимателям меры пресечения в виде содержания под стражей. В результате утрачивается возможность управлять бизнесом, что приводит к его разорению, потере большого количества рабочих мест, налоговых поступлений, иным негативными социально-экономическим последствиям либо к рейдерскому захвату. При этом недобросовестных следователей крайне редко привлекают к ответственности¹¹ за допущенные нарушения в ходе следствия, фальсификацию доказательств,**

⁸ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля...». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004060044> (дата обращения: 20.04.2020).

⁹ Приложение к докладу Президенту Российской Федерации «Уголовное преследование предпринимателей: проблемы и предложения. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

¹⁰ Имеется в виду статья 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

¹¹ Ответственность предусмотрена статьей 299 Уголовного кодекса Российской Федерации.

утрату вещественных доказательств и арестованного дорогостоящего имущества¹². Материалы судебной статистики свидетельствуют о том, что в случае передачи уголовного дела в суд шансы на оправдательный приговор являются невысокими¹³.

В период экономического кризиса остро стоит проблема уголовного преследования за «трудовые» составы УК РФ, когда пострадавший в результате кризиса бизнес не имеет экономической возможности в полной мере соблюдать обязательные требования Трудового кодекса РФ о выплате заработной платы и условиях увольнения сотрудников. Данные положения УК РФ на время кризиса нуждаются в безотлагательной корректировке.

В целях защиты предпринимателей от недобросовестного использования в отношении них уголовно-правовых методов воздействия необходимо усилить полномочия органов прокуратуры по защите прав предпринимателей, включив в ключевые показатели эффективности работы выявление нарушений в действиях должностных лиц следственных органов и надзор за неотвратимостью привлечения нарушителей к предусмотренной законодательством ответственности¹⁴. Также важно реализовать предложение Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по возложению на прокуратуру ведения автоматизированного реестра преступлений с единой системой регистрации¹⁵.

¹² Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1590590/> (дата обращения: 20.04.2020).

¹³ Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081> (дата обращения: 20.04.2020).

¹⁴ Доклад Президенту РФ — 2017. Бизнес под уголовным прессом. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2017/pdf/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Доклад Президенту РФ — 2018. Книга жалоб и предложений российского бизнеса. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2018/pdf/3.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

¹⁵ Там же.

Для обеспечения объективности и состязательности сторон в ходе судебного следствия **необходимо принятие законодательства о судебно-экспертной деятельности, включающего положения о профилактике коррупционных рисков при ее осуществлении.** Снизить коррупционные риски при преследовании предпринимателей позволит декриминализация и перевод в разряд административных правонарушений отдельных составов уголовных преступлений (незаконное предпринимательство и др.), а также повышение порогов привлечения к уголовной ответственности по экономическим статьям УК РФ¹⁶.

Усиление независимости судебной власти является одной из ключевых задач, для решения которой необходимо реализовать предлагаемый экспертным сообществом и общественными институтами¹⁷ комплекс мер, во-первых, гарантирующий отсутствие влияния органов исполнительной власти на итоги рассмотрения кандидатур на должности судей, а во-вторых, обеспечивающий большую независимость судей от председателей судов и запрет последующего рассмотрения уголовных дел теми же судьями, которые в ходе расследования разрешали вопросы об избрании подозреваемым меры пресечения, а также делающий обязательным аудиопrotocolирование судебных заседаний с возможностью доступа к этой информации через Интернет.

Для работы с обращениями предпринимателей по вопросам нарушения их прав в уголовно-правовой сфере по поручению Президента РФ была создана цифровая платформа «За бизнес»¹⁸.

¹⁶ Уголовное преследование предпринимателей. Проблемы и предложения. Приложение к докладу Президенту Российской Федерации — 2019 Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

¹⁷ Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/567/> (дата обращения: 20.04.2020).

¹⁸ Забизнес.ру. Цифровая платформа для работы с обращениями предпринимателей. URL: <https://xn--80acmfcf0b7a.xn--p1ai/> (дата обращения: 20.04.2020).

Однако в нынешнем виде она не в полной мере отвечает задачам по содержательной и оперативной обработке значительного потока поступающих жалоб¹⁹. **Повышение эффективности работы платформы «За бизнес» по качественному и объективному рассмотрению жалоб по существу возможно методами цифровизации на основе заданных алгоритмов типовых правонарушений должностных лиц и предусмотренных мер реагирования по каждому нарушению с унификацией данных мер и невозможностью их корректирования вручную.** Это позволит избежать личного усмотрения лиц, рассматривающих обращения, поступающие через данную цифровую платформу, а также обеспечит оперативность ее работы и цифровой контроль за надлежащим правоприменением в отношении бизнеса.

Большое значение для предотвращения коррупционных практик имеют инструменты внутреннего саморегулирования и контроля хозяйствующих субъектов — такие как комплаенс. Комплаенс на сегодняшний день стал общепризнанным корпоративным стандартом и ключевой методикой профилактики регуляторных рисков в различных сферах и отраслях права. Однако **для развития комплаенса на отечественной почве необходимо устранить неопределенность содержания статьи 13.3 ФЗ «О противодействии коррупции»**, в которой обязательные требования о мерах антикоррупционного характера не дают реального представления о способах внедрения антикоррупционных политик в компании. Данная статья нуждается в уточнении также и потому, что изданные в сентябре 2019 г. Министерством труда и социальной защиты РФ методические документы²⁰ носят лишь рекомендательный характер. Важной задачей является **стимулирование субъектов предпринимательской деятельности, чтобы они принимали меры в сфере противодействия коррупции.** Это можно обеспечить путем уточнения норм об административной ответственности для юридических лиц за коррупционные действия, предусмотренные статьей 19.28 КоАП: предлагается огра-

¹⁹ Бизнес остался при своих жалобах. Как предприниматели отзываются о работе платформы забизнес.рф // КоммерсантъБ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4198908> (дата обращения: 20.04.2020).

²⁰ Информация Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.09.2019 «Меры по предупреждению коррупции в организациях». URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/015> (дата обращения: 20.04.2020).

ничиться наказанием сотрудника, а не самой компании, если у последней были внедрены антикоррупционные процедуры, а также предусмотреть иные меры стимулирования.

Необходимо отметить, что внедрение даже самых совершенных инструментов комплаенса не страхует компании от реализации регуляторных рисков и следующих за ними коррупционных практик. В случае сохранения текущего состояния регулирования корпоративный сектор, не имея возможности своими силами преодолеть внешние риски в период кризиса вследствие невозможности уступить коррупционному давлению, будет нести существенные экономические потери, что негативно отразится на общей социально-экономической ситуации в стране.

Регуляторные риски являются еще более опасными для малого и среднего бизнеса в период кризиса ввиду его, как правило, меньшей экономической устойчивости. Для такой категории субъектов предпринимательства лучшим стимулом для внедрения антикоррупционных мер станут активные действия государства по минимизации регуляторных рисков, порождающих коррупцию, проблемы и издержки для бизнеса.

Минимизация регуляторных рисков путем совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики в современных условиях представляется важнейшим приоритетом государственной политики в сфере регулирования хозяйственной деятельности, направленной в том числе на предотвращение негативного влияния коррупции на социально-экономические процессы. Это является достаточно реалистичной задачей с учетом проводимого Правительством РФ курса на реформы. Ее выполнение поможет существенно снизить уровень коррупции в России и благотворно повлияет на способность российских предприятий преодолеть последствия острого экономического кризиса.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность усилий органов государственной власти по предотвращению коррупционных рисков при регулировании сферы хозяйственной деятельности представляется особенно значимой в свете наступившего экономического кризиса, обрушившего инвестиционные и бизнес-планы хозяйствующих субъектов и поставившего бизнес в положение на грани выживания.

Инвесторы и предприниматели при принятии решений о реализации инвестиционных проектов учитывают как экономические и коммерческие риски, так и некоммерческие — регуляторные и правовые риски, порождающие коррупцию.

В России начиная с 2001 г. постоянно предпринимались меры по совершенствованию государственного регулирования и правоприменения в сфере хозяйственной деятельности — в частности, значимые результаты были достигнуты в рамках Административной реформы, стартовавшей в 2003 г. Однако в сфере регулирования предпринимательской деятельности своевременно не принимались достаточные меры для устранения регуляторных и правовых рисков, порождающих коррупцию. Вследствие этого шел процесс укоренения коррупции, ее институционализации, проявляющейся в виде системного использования идентичных коррупционных практик в процессе правоприменения — как в различных сферах, так и повсеместно, в том числе в достаточно удаленных друг от друга российских регионах²¹.

Регуляторные и правовые риски и их минимизация — это та сфера, в которой государство может в достаточно короткие сроки достигать значимых для общества и бизнеса результатов по улучшению инвестиционного климата, стимулированию предпринимательской активности и минимизации коррупции. Опыт

²¹ Крылова Д.В., Шевердяев С.Н., Стрельченко Я.П. Типология коррупции, затрагивающей предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях. Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/eccd-precop-ii-tp2-2018-corruption-typologies-final-rus/16809471e3> (дата обращения: 20.04.2020).

проведенных реформ по оказанию услуг через МФЦ и платформу «Госуслуги», а также внедрение риск-ориентированного подхода в контроле и надзоре это наглядно иллюстрирует. Вместе с тем недостаточное внимание к сохраняющимся предпосылкам для коррупции при реализации реформ создает условия для роста коррупционных рисков, что противоречит социально-экономическим задачам государства. Регуляторные меры, в экстренном порядке подготовленные в условиях наступившего кризиса, оказываются недостаточно проработанными и небезупречно сформулированными, предоставляющими должностным лицам значительную широту дискреционных полномочий и возможностей для недобросовестного правоприменения. В условиях высокой уязвимости субъектов хозяйственной деятельности в кризисный период любое административное и коррупционное давление на бизнес влечет крайне негативные социально-экономические последствия, связанные с потерей рабочих мест и сокращением налогооблагаемой базы. **В связи с этим важно ускорить принятие регуляторных мер высокой степени проработанности, связанных со снижением коррупционных рисков для бизнеса, а также не допускать при разработке экстренных мер по преодолению экономического кризиса возможностей для создания новых предпосылок для недобросовестного правоприменения и коррупционных проявлений.**

1. ПОНЯТИЕ «РИСК» В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Понятие «риск» дано в различных законодательных актах и используется в зависимости от специфики регулируемых отношений.

С точки зрения Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» термин «риск» неразрывно связан с понятием безопасности регулируемых объектов и отражает 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.

В корпоративном секторе, регулируемом Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ), термин «риск» используется в разных аспектах. Так, ГК РФ, не раскрывая содержание термина «риск», оперирует им в следующих случаях:

- риск в предпринимательской сфере, связанный с осуществлением деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг (статья 2);
- риск наступления последствий (например, риск последствий, вызванных отсутствием у должников и кредиторов сведений о перемене имени должника, места его жительства, риск последствий неполучения юридически значимых сообщений) — статьи 19, 20, 54, 382 и др.;
- риск убытков (например, риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, риск убытков, связанных с деятельностью общества) — статьи 82, 96;
- риск случайной гибели имущества или риск его утраты — статьи 211, 343, 344.

Для всех случаев упоминания риска в гражданском законодательстве речь идет о совершенно различном смысле, закладываемом в это понятие, содержание риска в каждом конкретном случае имеет определенные признаки.

В таможенной сфере также используется понятие «риск», и означает оно вероятность несоблюдения международных догово-

ров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании (Таможенный кодекс Евразийского экономического союза).

Законопроект № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дает определение «риска причинения вреда (ущерба)» как «вероятности наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям»²².

В сфере регулирования предпринимательской деятельности, осуществления государственного (муниципального) контроля (надзора) термин «риск» напрямую связан с понятием причинения вреда охраняемым законом ценностям, на защиту которых направлены мероприятия по контролю. В Базовой модели определения критериев и категорий риска²³ перечислены охраняемые законом ценности. К ним относятся:

- жизнь и здоровье граждан;
- права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество;
- сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение;
- поддержание общественной нравственности;
- обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления, обеспечение обороны страны и безопасности государства, стабильности финансового сектора;
- единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

²² Часть 2 статьи 29 законопроекта № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 20.04.2020).

²³ «Базовая модель определения критериев и категорий риска» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 31.03.2017 № 19(3)). URL: <https://legalacts.ru/doc/bazovaja-model-opredelenija-kriteriev-i-kategorii-riska-utv-protokolom/> (дата обращения: 20.04.2020).

Действующее законодательство, регулирующее отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), основывается на применении риск-ориентированного подхода к организации мероприятий по контролю (надзору).

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных Федеральным законом²⁴ случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований 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.

Перечень категорий риска или классов опасности и критерии отнесения к ним объектов государственного контроля (надзора) основываются на необходимости минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов органа государственного контроля (надзора). Это предусмотрено постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В связи с достаточной степенью имплементации и конкретизации понятия риска в российском законодательстве, регулирующем деятельность хозяйствующих субъектов, очень важно обеспечить надлежащее правоприменение связанных с этим понятием законодательных новелл. Это особенно критично в условиях кризиса для исключе-

²⁴ Статья 8.1. (введена Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ) Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/58672404e5897f38d20be06de33c4570c75d2897/ (дата обращения: 20.04.2020).

ния возможности манипулирования понятием «риск» и его расширительного трактования с целью административного давления на бизнес, находящийся в тяжелом экономическом положении. С учетом негативных последствий для экономики от дальнейшего усугубления проблем субъектов предпринимательства контроль правоприменительной практики необходимо обеспечивать посредством эффективной обратной связи с бизнес-сообществом с использованием цифровых инструментов коммуникации.

2. ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ РЕГУЛЯТОРНЫХ РИСКОВ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Действующее российское законодательство содержит значительное число нормативных актов, по различным причинам принятых без надлежащей антикоррупционной экспертизы, без оценки их регулирующего воздействия. В результате такие нормативные правовые акты могут содержать отдельные положения, порождающие регуляторные и коррупционные риски.

Регуляторные риски являются существенным барьером для предпринимателей, увеличивающим транзакционные издержки и снижающим стимулы к ведению добросовестной предпринимательской деятельности. Вследствие институционализации коррупции происходит масштабное ограничение конкуренции, создаются новые административные барьеры, нарушаются права собственности и не обеспечиваются надлежащие гарантии защиты участников рынка.

Некачественное законодательное регулирование может выражаться в следующем:

1. Избыточное регулирование. К участникам рынка предъявляются требования, исполнить которые в полном объеме предприятия не могут из-за высоких административных и финансовых издержек. Наличие избыточных норм в законодательстве, регулирующем сектор хозяйственной деятельности, направлено не на обеспечение защиты охраняемых законом ценностей — обеспечение безопасности продукции, борьбу с ограничением конкуренции, — а на создание условий и возможностей для институционального вымогательства.

Коррупционные риски в данном случае, как правило, возникают при взаимодействии недобросовестных представителей контрольно-надзорных органов с подконтрольными субъектами либо в ходе разрешительно-согласовательных процедур. Должностные лица контрольно-надзорного органа инициируют проведение проверки в отношении предприятий, используя наличие избыточных требований, о существовании которых предпринима-

тель может даже и не быть осведомленным по объективным причинам (большой массив таких актов, отсутствующих в открытом доступе). Проверяющие, таким образом, имеют основания и необходимые полномочия для наложения на предприятие значительных административных штрафов либо приостановления его деятельности. Также должностные лица по аналогичным основаниям могут отказать в выдаче разрешения или согласования документации. Предприниматели, желая преодолеть негативные последствия для своего бизнеса, вынуждены искать пути решения возникшей проблемы, для чего в большинстве случаев им приходится уплачивать коррупционные платежи в прямом или псевдолегальном виде (под видом оплаты договора оказания услуг).

2. Недостаточное регулирование как возможность принимать решения по усмотрению должностного лица. В связи с неурегулированностью ряда правовых аспектов осуществления контрольно-надзорной деятельности имеется возможность предъявлять избыточные или необоснованные требования к хозяйствующим субъектам. При этом личная или корыстная заинтересованность недобросовестных должностных лиц КНО может повлиять на принятие ими тех или иных решений, затрагивающих деятельность хозяйствующего субъекта. В результате предприниматели вынуждены нести высокие издержки на выполнение необоснованных требований либо столкнуться с необходимостью оплаты навязанных услуг или совершения коррупционных платежей во избежание негативных последствий для бизнеса таких действий и решений должностного лица.

3. Противоречивое регулирование. Отсутствие единообразного законодательства при регулировании отдельных правоотношений позволяет недобросовестным должностным лицам органов власти по своему усмотрению выбирать, какие регуляторные требования должны применяться, а какие — нет, что повышает риски наложения санкций для хозяйствующих субъектов. Это порождает коррупционные риски, когда хозяйствующий субъект вынужден уходить от наказания за нарушения, предусмотренные используемой должностным лицом регуляторной нормы, в то время как это не является нарушением по другому нормативно-правовому акту.

Например, согласно Постановлению Правительства РФ от 14.12.2009 № 1009, к компетенции Россельхознадзора относится

контроль только продовольственного сырья животного происхождения, не подвергнувшегося промышленной или тепловой переработке. Готовая продукция контролируется Роспотребнадзором. Тем не менее Россельхознадзор продолжает требовать оформления ветеринарных сертификатов на переработанную пищевую продукцию животного происхождения, в том числе на колбасы, копченые изделия и т.д. При этом приказ Минсельхоза России от 17.07.2014 № 281 «Об утверждении Правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде» прямо противоречит Техническому регламенту Таможенного союза ТР ТС 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции», Техническому регламенту Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», Постановлению Правительства РФ № 1009. Однако, несмотря на многочисленные обращения бизнес-сообщества, в законодательство до сих пор не внесены необходимые изменения по урегулированию данной правовой коллизии, что во многом свидетельствует о широких возможностях ведомств противостоять нежелательным изменениям. Это необходимо учитывать при проведении реформ и предусматривать пути преодоления подобной ситуации путем публичности и прозрачности процедур учета мнения предпринимательского и научно-экспертного сообщества.

4. *Возможность применения различных видов ответственности за одни и те же нарушения.* Возможность по собственному усмотрению должностного лица применять как меры административной ответственности, так и инициировать уголовное преследование должностных лиц хозяйствующего субъекта за одно и то же нарушение создает колоссальные риски для предпринимателей.

Несопоставимые альтернативные санкции (административный штраф или потенциальная уголовная ответственность в виде лишения свободы), а также возможность при проверке квалифицировать деяние как административное правонарушение или как уголовное преступление позволяют недобросовестным должностным лицам в коррупционных целях оказывать давление на предпринимателя, в деятельности которого выявлены нарушения. В качестве примера ниже будут рассмотрены регуляторные риски бизнеса в связи с требованиями к продукции в части маркировки.

5. Коррупциогенные факторы в нормативных актах. Регуляторные риски могут быть связаны с включением в положения нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, норм, содержащих коррупциогенные факторы.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Исчерпывающий перечень коррупциогенных факторов определен в Постановлении Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». К ним относятся широта дискреционных полномочий должностных лиц, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема по усмотрению должностных лиц, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции органов власти, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов, отсутствие или неполнота административных процедур, отказ от конкурсных (аукционных) процедур, а также различные нормативные коллизии и завышенные требования, злоупотребление правом заявителя и отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций и, наконец, юридиколлингвистическая неопределенность.

Таким образом, регуляторные риски, существующие и возникающие как в силу недостаточно проработанного законодательного регулирования отдельных общественных отношений, так и в силу формирующейся правоприменительной практики, порождают существенные издержки бизнеса по их преодолению. Однако, в отличие от «мирного времени», это самым негативным образом влияет на жизнеспособность субъектов предпринимательства и их социально-экономическое положение в период экономического кризиса, когда экономические и коммерческие риски, связанные с изменением конъюнктуры рынка, характера конкуренции, по-

купательской способности и спроса, влияния форс-мажорных обстоятельств и других факторов, многократно усиливаются наличием дополнительных некоммерческих рисков, негативного делового климата в регионе.

Если рассматривать регуляторные риски в более широком контексте некоммерческих рисков, то риски для инвесторов и предпринимателей обычно включают в себя:

- 1) регуляторные риски, связанные с несовершенным законодательным регулированием в различных сферах хозяйственной деятельности;
- 2) административно-правовые риски, связанные с ненадлежащим использованием должностными лицами своих полномочий в правоприменительной практике, что приводит к наложению избыточных или необоснованных административных санкций (штрафов, пеней и др.);
- 3) уголовно-правовые риски, связанные с привлечением предпринимателей и их управленческого персонала к уголовной ответственности, в большинстве случаев связанной с лишением свободы.

Таким образом, высокие некоммерческие риски значительно снижают возможности развития бизнеса и привлекательность отечественного рынка как для российских, так и для зарубежных инвесторов и предпринимателей.

При этом регуляторные риски тесно связаны с коррупционными. Несмотря на значительные успехи в сфере разработки и реализации российской антикоррупционной политики, эта проблема стоит достаточно остро. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации²⁵ к должностям федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками,

²⁵ Раздел III Указа Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/026/003/original/selecion%2818%29.pdf?1438720339> (дата обращения: 20.04.2020).

отнесены в том числе должности, связанные с предоставлением государственных услуг гражданам и организациям; осуществлением контрольных и надзорных мероприятий; распределением ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управлением государственным имуществом; осуществлением государственных закупок, выдачей лицензий и разрешений; хранением и распределением материально-технических ресурсов, а также ряд других должностей.

Несовершенство законодательного регулирования хозяйственной деятельности дает возможность недобросовестным должностным лицам органов власти принимать решения по своему усмотрению или совершать действия, прямо нарушающие нормы законодательства в отношении предпринимателей и инвесторов путем создания неоправданных административных барьеров, существенного увеличения издержек бизнеса и прямого коррупционного давления с целью вымогательства взяток или перераспределения активов, в том числе в интересах третьих лиц²⁶. Поэтому регуляторные риски являются институциональной проблемой, повсеместно порождающей риски коррупции, предоставляя возможности для коррупционного обогащения недобросовестных должностных лиц в масштабах, несопоставимых с их официальными доходами на государственной или муниципальной службе.

Нарушение прав предпринимателей со стороны должностных лиц органов власти носит системный, институциональный характер, идентичность коррупционных практик в самых разных регионах России подтверждается в том числе результатами недавних исследований, проводимых на основе анализа жалоб, поступающих уполномоченным по защите прав предпринимателей в регионах России²⁷.

Для противодействия коррупции, порождаемой регуляторными рисками, необходимы системные меры, устраняющие предпосылки

²⁶ См. Приложение 1 к настоящему докладу.

²⁷ Крылова Д.В., Шевердяев С.Н., Стрельченко Я.П. Типология коррупции, затрагивающей предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях. Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/eccd-prescop-ii-tp2-2018-corruption-typologies-final-rus/16809471e3> (дата обращения: 20.04.2020).

для совершения коррупционных деяний, а не только меры по преследованию лиц, уличенных в коррупции. В противном случае на место одних злоупотребляющих полномочиями должностных лиц приходят другие ввиду сохранения прежних возможностей для коррупционного обогащения и невысоких рисков привлечения к ответственности.

Устранение вышеуказанных некоммерческих рисков является абсолютно реалистичной задачей, последовательное выполнение которой может существенно снизить уровень коррупции в России и значительным образом повысить уровень ее инвестиционной привлекательности как для российских, так и для зарубежных инвесторов.

3. РЕГУЛЯТОРНЫЕ РИСКИ В ХОДЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Одна из сфер с высокими коррупционными рисками — разрешительная деятельность органов государственной власти. Ввиду того что различные виды разрешений являются необходимым ограничением в целях обеспечения общественных и государственных интересов при осуществлении хозяйственной деятельности, отсутствие должного нормативно-правового регулирования предоставляет широкие возможности для личного усмотрения должностных лиц при выдаче разрешений.

В докладе НИУ ВШЭ «Разрешительная деятельность в Российской Федерации»²⁸ (2017) были представлены результаты инвентаризации разрешительных полномочий, предусмотренных нормативно-правовыми актами РФ. Исследование выявило, что надлежащее нормативное основание отсутствует в отношении 28 видов разрешений (5% общего количества), подробное правовое регулирование — в отношении порядка осуществления 54 видов разрешений (10% от общего количества), отсутствуют административные регламенты, определяющие порядок предоставления 145 видов разрешений (27% от общего количества и 35% от разрешений, в отношении которых на федеральном уровне должны быть приняты административные регламенты). Также экспертами отмечается, что все еще не приняты административные регламенты для многих государственных услуг регионального уровня и муниципальных услуг или они недостаточно проработаны и оставляют простор для личного усмотрения должностных лиц при принятии решений по обращениям²⁹.

²⁸ Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации. НИУ ВШЭ, Ин-т государственного и муниципального управления. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017.

²⁹ Харченко В.А., Воронцов Д.Е., Зубков П., Сидоренко А.И. Коррупционные факторы и риски в сфере муниципальных услуг, оказываемых бизнес-структурам в Российской Федерации. Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном

Работа широкой сети созданных в России Многофункциональных центров предоставления государственных услуг (МФЦ) и цифрового портала «Госуслуги» значительно сократила предпосылки для административных барьеров и ненадлежащего правоприменения в отношении бизнеса и граждан. Как следствие, стало меньше возможностей для коррупции благодаря отсутствию прямых контактов заявителей с должностными лицами соответствующих органов власти и детальной регламентации порядка предоставления данных услуг. Однако деятельность МФЦ и портала «Госуслуги» в большей мере направлена на предоставление важнейших государственных услуг и построена на принципе межведомственного документооборота, в том числе с предоставлением возможности получать целый комплекс государственных услуг в рамках одного обращения заявителя. В то же время через МФЦ и портал «Госуслуги» не предоставляется значительная часть муниципальных услуг и обязательных платных услуг³⁰.

Одним из решений этой проблемы является создание суперсервисов — комплексных услуг, оказываемых в целях реализации первоочередных жизненных ситуаций с минимальным числом обращений в органы власти и внедрением полноценного электронного документооборота³¹. Одним из важнейших для бизнеса является суперсервис «Разрешения для бизнеса в цифровом виде», включенный в перечень из 25 приоритетных жизненных ситуаций для цифровой трансформации госуслуг, который был одобрен 4 февраля 2019 г. на заседании президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию. Целью его создания является упрощение и повышение эффективности взаимодействия бизнеса

уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp-5-public-services-us/1680994a9c> (дата обращения: 20.04.2020).

³⁰ Харченко В.А., Сидоренко А.И. Коррупционные факторы и риски в сфере муниципальных услуг, оказываемых бизнес-структурам в Российской Федерации. Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp-6-public-new-services-october-2019/1680994a9b> (дата обращения: 20.04.2020).

³¹ Федеральный проект «Цифровое государственное управление»: цифровая трансформация госуслуг и суперсервисы. URL: <https://bftcom.com/expert-bft/10220/> (дата обращения: 20.04.2020).

и органов власти в рамках получения разрешений и направления уведомлений для ведения бизнеса.

В рамках работ по созданию суперсервиса будет внедрен интерфейс, позволяющий заявителю быстро и удобно сформировать свой индивидуальный полный перечень разрешений, уведомлений, а также сопутствующих государственных, муниципальных, гражданско-правовых услуг. Планируется также обеспечить возможность подачи комплексного заявления для направления всех необходимых уведомлений, получения разрешений; реализовать принцип «реестровой модели» для услуг по направлению уведомлений, получению разрешений; проактивный режим предоставления услуг по направлению уведомлений, получению разрешений. Реестровая модель подразумевает переход от предоставления результата государственной услуги в виде бумажного документа к записи в электронном реестре. Это позволит упростить процедуры получения разрешений на ведение деятельности, уменьшить документооборот в этой сфере.

Анализ типичных регуляторных рисков в отдельных отраслях, проведенный в НИУ ВШЭ в 2017–2019 гг. в ходе широкого круга экспертных совещаний с представителями бизнес-сообщества, наглядно иллюстрирует большое разнообразие возможностей для недобросовестных представителей органов власти, осуществляющих правоприменение в отношении хозяйствующих субъектов, реализовывать коррупционные практики, основанные на ненадлежащем государственном регулировании в отдельных сферах. Ниже приведены несколько примеров, касающихся сфер, в отношении которых представители бизнес-сообщества выражали большую озабоченность.

1. Лицензирование отдельных видов деятельности. В положениях о лицензировании отдельных видов деятельности, как правило, указываются основания для отказа в предоставлении лицензии. При этом должностное лицо имеет возможность неоднократных отказов: сначала озвучивается только часть оснований для отказа, после их устранения заявителем осуществляется отказ на основе следующей части оснований и т.д. Это приводит к необходимости повторных обращений для получения лицензий.

Регуляторный риск в данном случае связан с отсутствием нормативного запрета отказывать в предоставлении лицензии по все новым выявляемым основаниям, а также с отсутствием обязанно-

сти сообщать обо всех несоответствиях деятельности соискателя лицензии лицензионным условиям.

2. Регистрация отдельных видов продукции. К коррупционным рискам может приводить несоблюдение должностным лицом сроков принятия решения — например, при государственной регистрации продукции. Такая регистрация осуществляется на основании приказа Роспотребнадзора от 23.07.2012 № 781 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза».

В соответствии с административным регламентом срок принятия решения о государственной регистрации продукции составляет 7 дней. При этом установлен широкий перечень оснований для приостановления течения срока (например, выявление несоответствия в документах, поступления любой информации об опасности продукции), длительность срока приостановления не регламентирована. Должностное лицо по собственному усмотрению может принять решение о приостановлении процедуры либо не приостанавливать ее, несмотря на имеющиеся нарушения обязательных требований (признаки нарушений).

Усмотрение должностного лица может проявляться и при определении перечня необходимых документов для государственной регистрации продукции. В административном регламенте перечень необходимых документов предусматривает возможность его расширительного толкования. Например, «копии документов, в соответствии с которыми изготавливается продукция», «копии документов о специфической активности биологически активной добавки к пище», «научные отчеты». Должностное лицо по собственному усмотрению решает, достаточно ли представленных документов для принятия решения о регистрации.

При проведении работ по государственной регистрации должностными лицами могут осуществляться действия в интересах подведомственных учреждений здравоохранения при рассмотрении результатов испытаний продукции. При рассмотрении комплекта документов должностное лицо отказывает в приеме протоколов испытаний, проведенных не в федеральном бюджетном учреждении здравоохранения (ФБУЗ), подведомственном Роспотребнадзору.

В ряде случаев регуляторные риски связаны с недостаточной урегулированностью оснований для принятия решения в регистрации продукции. Так, пунктом 23 Постановления Правительства РФ от 27.12.2012 № 1416 «Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий» установлено, что основанием для вынесения экспертным учреждением заключения о невозможности проведения клинических испытаний медицинского изделия или невозможности государственной регистрации медицинского изделия является, например, отсутствие доказательств безопасности медицинского изделия. Достаточность доказательств в данном случае в нормативных актах не прописана, решение остается на усмотрение экспертной организации.

3. Установление санитарных зон. В соответствии с Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» в целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения устанавливаются санитарно-защитные зоны. Размеры таких СЗЗ определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 был утвержден СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». В соответствии с ним размер санитарно-защитной зоны может устанавливаться от 50 до 1000 м в зависимости от степени опасности планируемого к размещению производства.

При установлении предварительной санитарной защитной зоны и определении возможного расстояния проектируемого производства от жилой застройки должностное лицо принимает решение о размере зоны на основании субъективных научных расчетов

и экспертных мнений, что создает возможность для коррупционного давления при определении размера санитарно-защитной зоны.

В ряде случаев требования СанПиН о необходимости согласования санитарно-защитной зоны являются явно избыточными. Например, при строительстве фермы для круглогодичного выпаса мясных пород крупного рогатого скота вне зависимости от размера фермы возникает требование для юридических лиц о согласовании проекта СЗЗ. Однако уровни создаваемого загрязнения для небольших ферм могут не превышать 0,1 ПДК и (или) ПДУ, что говорит о безопасности данной фермы для человека.

Однако согласование санитарно-защитной зоны предполагает соблюдение значительного числа требований, выполнение которых может быть затратным, особенно для малых предприятий.

4. Получение ветеринарных (фитосанитарных) сертификатов. Приказом Минсельхоза России от 13.07.2016 № 293 «Об утверждении порядка выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата» установлен трехдневный срок выдачи фитосанитарного сертификата (ФСС), который на практике часто нарушается в силу отсутствия действенных мер ответственности лиц, выдающих такие документы. У экспортера возникают дополнительные издержки, связанные с простоем груза, оплатой хранения груза на складе. С целью минимизации финансовых затрат на получение ФСС экспортер склоняется к решению проблем посредством дополнительных издержек, имеющих по своей сути коррупционную природу, — через заключение договоров о тех или иных услугах.

Требование повторного досмотра груза в порту отгрузки при переадресации пункта назначения (например, со ссылкой на то, что при переадресации груза страна назначения меняется и, соответственно, меняются требования к продукции) создает значительные необоснованные издержки для экспортера, связанные с необходимостью возврата судна, и наносит ущерб развитию экспорта. При этом требование является законным и основывается на Приказе Минсельхоза России от 15.12.2014 № 501: «...переоформленный ФСС выдается в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации после проведения должностным лицом территориального подразделения уполномоченного органа, на территории которого расположено место убытия, осмотра пар-

тии подкарантинной продукции на предмет сохранения целостности партии». Значительность затрат на возврат груза вынуждают экспортера решать создавшуюся проблему неформальными способами коррупционного характера.

При проведении лабораторных исследований для установления в продукции карантинных объектов используются ненадлежащие методики (неаттестованные методики, методики, имеющие большую погрешность в интерпретации результатов, методики, не соответствующие предмету исследования по соответствующему параметру). По результатам проводимых исследований в продукции обнаруживается превышение допустимых параметров. Из-за отсутствия исчерпывающего перечня возможных методик исследования для каждого исследуемого параметра хозяйствующий субъект вынужден либо оспаривать результаты испытаний, либо вступать в коррупционные отношения с сотрудниками лаборатории с целью получения положительного заключения.

На сайте Россельхознадзора размещены списки российских предприятий, экспортирующих продукцию в те или иные страны. Процедура включения предприятий в данный список не регламентирована, что создает почву для принятия решения по усмотрению, а следовательно, непрогнозируемые регуляторные риски для предприятий.

3.1. Меры по снижению регуляторных рисков бизнеса в ходе разрешительной деятельности

С учетом кризиса, связанного с пандемией, и возможности повторения подобного кризиса в будущем необходима безотлагательная цифровизация всех аспектов разрешительной деятельности и расширение перечня услуг, предоставляемых дистанционно через МФЦ и портал «Госуслуги», а также включение в этот перечень ряда услуг естественных монополий. В условиях административных ограничений контактов между людьми задача перехода на дистанционное взаимодействие при предоставлении разрешений стала очень актуальной и необходимой, требующей дальнейшего закрепления.

В целях снижения коррупционных рисков в разрабатываемых Правительством РФ нормативных правовых актах об основах раз-

разрешительной деятельности необходимо детализировать процедуры дистанционного предоставления разрешительных услуг, определить основные формы разрешительной деятельности, права и обязанности разрешительных органов и их должностных лиц, а также сформировать перечень запретов. Для этого требуется ускорение реализуемого курса Правительства РФ на цифровизацию в сфере государственного регулирования, призванного обеспечить безотлагательный перевод в электронную форму всех аспектов разрешительной деятельности, включая предоставление дистанционно через МФЦ и портал «Госуслуги» ряда услуг естественных монополий и услуг, необходимых при осуществлении предпринимательской деятельности.

Важно утвердить административные регламенты предоставления максимально широкого перечня государственных (муниципальных) услуг разрешительного характера в электронном виде, включая процедуры подачи документов и дистанционного взаимодействия с заявителем при принятии решения о предоставлении разрешения. Это особенно актуально в отношении услуг, оказываемых на региональном и местном уровнях, где доля урегулированных административными регламентами услуг ниже, чем на федеральном уровне.

На федеральном уровне целесообразно принять типовые административные регламенты, на основании которых будут регламентированы электронные (дистанционные) способы предоставления разрешений в субъектах РФ и муниципалитетах.

Такой подход позволит формировать регламенты, максимально учитывающие изменения федерального законодательства. Для обеспечения предоставления разрешений в электронном виде потребуется значительное финансирование на создание необходимой цифровой инфраструктуры в регионах и муниципалитетах (повсеместный высококачественный Интернет, современная компьютерная техника).

По тем видам разрешений, на которые не распространяется требование о наличии административных регламентов, целесообразно утвердить нормативный порядок предоставления разрешений, также в электронном виде. Это касается видов разрешений, предоставляемых Банком России, ЦИК России, а также государственными учреждениями и предприятиями, подведом-

ственными органам исполнительной власти, негосударственными организациями, наделенными публично-властными полномочиями (например, ТПП России, Российским союзом автостраховщиков и т.д.).

В отношении разрешительной услуги по аттестации, переаттестации физических лиц на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий принято решение о ее предоставлении до 1 января 2021 г. исключительно в электронном виде³². Этот опыт в случае его положительной реализации в дальнейшем можно будет максимально распространить на иные виды разрешений.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность применения принципов риск-ориентированного подхода в отношении разрешительной деятельности, основанного на упрощении (усложнении) процедур получения разрешения в зависимости от потенциальных рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Это позволит в последующем заменить разрешительный подход к осуществлению видов деятельности на иные более «мягкие» административные меры (например, в некоторых случаях заменить лицензирование или разрешение уведомительным порядком начала деятельности).

³² Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73750810/> (дата обращения: 20.04.2020).

4. РЕГУЛЯТОРНЫЕ РИСКИ В СФЕРЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПОРОЖДАЮЩИЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАКТИКИ

Важнейшей сферой государственного регулирования хозяйственной деятельности, содержащей существенные регуляторные риски, является контрольно-надзорная деятельность (далее — КНД) на государственном и муниципальном уровне. Исполнение функций в данной сфере сопряжено с рисками использования должностных полномочий в корыстных целях: ради дополнительных ведомственных поощрений посредством формального обеспечения ключевых показателей эффективности деятельности должностного лица или ради коррупционной выгоды.

Предприниматели регулярно обращаются с жалобами к уполномоченным по защите прав предпринимателей на предъявление к их деятельности избыточных требований, связанных с угрозой наложения многочисленных высоких штрафов, зачастую не соответствующих масштабам деятельности предприятия³³, или административного приостановления деятельности предприятия. По данным Аналитического доклада НИУ ВШЭ³⁴, опубликованного в 2019 г., в период с 2001 до 2018 г. количество составов, по которым возможно административное приостановление деятельности, выросло с 35 до 115. Также в докладе отмечается репрессивный характер практики привлечения к административной ответственности хозяйствующей

³³ *Оттимофиоре Д., Кнутов А., Эфтихиду Т.* Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы / Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp3-inspections-rus-final-07-09-18/1680902a93> (дата обращения: 20.04.2020).

³⁴ *Плаксин С.М., Абузарова И.А., Кнутов А.В.* и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2018 г. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916> (дата обращения: 20.04.2020).

щих субъектов — наложение несоразмерно высоких административных штрафов за нарушение обязательных требований, наличие высокой степени усмотрения при определении ответственности.

Угроза высоких штрафов для предпринимателей и приостановления их хозяйственной деятельности при наличии большого количества избыточных требований приводит к существенному повышению рисков коррупционного давления на бизнес (с целью получения взяток или иных незаконных выгод, например, в форме безвозмездного получения товаров или услуг предприятий, квартир по заниженной цене у застройщиков, трудоустройства (официального или фиктивного) родственников и знакомых на рабочие места в подконтрольные предприятия с высокой заработной платой и т.п.), что является критичным для бизнеса, особенно уязвимого в условиях кризиса. Известны случаи, когда контрольно-надзорные мероприятия сопровождаются прямым вымогательством взяток, проводятся по заказу конкурентов или осуществляются на определенном этапе рейдерского захвата предприятия.

Коррупционные риски могут возникать в рамках различных административных процедур: как при применении основных положений риск-ориентированного подхода в целом, так и специфических коррупционных практик в отдельных сферах, рассмотренных в настоящем докладе.

Контрольно-надзорная функция государства является одной из наиболее коррупционно-опасных сфер государственного управления. Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 557³⁵ к числу сфер государственного управления, связанных с коррупционными рисками, прямо отнесено осуществление контрольных и надзорных мероприятий.

Регуляторные риски в связи с несоразмерностью мер административной ответственности вызывают большую тревогу у пред-

³⁵ Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (с изменениями и дополнениями) // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/195552/> (дата обращения: 20.04.2020).

принимательского сообщества. Если изначально в концепции нового КоАП декларировался принцип справедливости и соразмерности наказания («административное наказание должно быть справедливым и соразмерным, то есть соответствовать характеру административного правонарушения, степени и размеру вреда, который причинен»), то непосредственно в разработанном проекте особенной части КоАП³⁶ предусмотрено существенное увеличение штрафов по многим предпринимательским статьям³⁷.

Текст новой версии КоАП должен был предусматривать связь между степенью опасности нарушения обязательного требования и соразмерной ответственностью. Однако проект нового КоАП не обеспечивает реализацию принципов неухудшения положения бизнеса и применение существенных мер ответственности только за нарушения, представляющие повышенную общественную опасность³⁸. Также данный проект не содержит положений, препятствующих подмене регламентированных процедур проведения проверок нерегламентированными проверками в рамках возбужденного дела об административном правонарушении.

Таким образом, требуется комплексный пересмотр норм проекта КоАП с участием научного и предпринимательского сообщества в части размеров санкций, которые должны быть соразмерными степени опасности нарушения обязательных требований. Также предлагается обратить особое внимание на проблему возможности подмены регламентированных процедур проведения проверок нерегламентированными проверками в рамках возбуждаемых дел об административных правонарушениях.

³⁶ Проект Федерального закона от 30.01.2020 № 02/04/01-20/00099058 «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://docs.cntd.ru/document/564191716> (дата обращения: 20.04.2020).

³⁷ Гордеев В. Минюст предложил не повышать штрафы в новом КоАПе // Росбизнесконсалтинг. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/04/2020/5e9eb7c99a79475a2cc56016> (дата обращения: 20.04.2020).

³⁸ Ивушкина А. Кодекс преткновения: Минюст просит отложить принятие нового КоАП // Известия. URL: <https://iz.ru/1002676/anna-ivushkina/kodeks-pretknoveniia-miniust-prosit-otlozhit-priniatie-novogo-koap> (дата обращения: 20.04.2020).

Базовым нормативным правовым актом, регламентирующим процедуры осуществления государственного контроля (надзора) является Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Данный федеральный закон определяет порядок организации и проведение плановой и внеплановой проверки, плановых (рейдовых) осмотров документарной и выездной проверки, определяет сроки проведения проверки, вводит определенные ограничения при проведении проверки, определяет порядок оформления результатов проверки. Также закон устанавливает меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки и их ответственность. Федеральным законом определены права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты их прав, способы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении в отношении них мероприятий по контролю.

Однако в силу несовершенства законодательства о КНД, а также в связи со сформировавшейся правоприменительной практикой коррупционные риски могут возникать в рамках различных административных процедур при осуществлении КНД.

4.1. Регуляторные риски при применении риск-ориентированного подхода

В соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» критерии отнесения к категориям риска подконтрольных субъектов, к которым относятся и коммерческие организации, должны учитывать тяжесть потенциальных

негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями установленных требований и вероятность несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований. В зависимости от категории риска устанавливается различная периодичность проведения проверок (см. табл. 1).

Таблица 1. Периодичность проведения плановых проверок в зависимости от категории риска

Категории риска	Классы (категории) опасности	Особенности проведения плановых проверок	
		для федерального государственного контроля (надзора)	для регионального государственного контроля (надзора)
Чрезвычайно высокий	1-й	Проводится 1 раз в период, установленный положением о виде федерального государственного контроля (надзора) или положением о лицензировании конкретного вида деятельности	Проводится 1 раз в год
Высокий	2-й	Проводится 1 раз в период, установленный положением о виде федерального государственного контроля (надзора) или положением о лицензировании конкретного вида деятельности	Проводится 1 раз в 2 года
Значительный	3-й	Проводится 1 раз в период, установленный положением о виде федерального государственного контроля (надзора) или положением о лицензировании конкретного вида деятельности	Проверка проводится 1 раз в 3 года
Средний	4-й	Проводится не чаще 1 раза в период, установленный положением о виде федерального государственного контроля (надзора) или положением о лицензировании конкретного вида деятельности	Проводится не чаще 1 раза в 4 года и не реже 1 раза в 5 лет
Умеренный	5-й	Проводится не чаще 1 раза в период, установленный положением о виде федерального государственного контроля (надзора) или положением о лицензировании конкретного вида деятельности	Проводится не чаще 1 раза в 6 лет и не реже 1 раза в 8 лет
Низкий	6-й	Не проводятся	

Внедрение риск-ориентированного подхода снижает регуляторные риски в связи с применением обоснованных критериев, формирующих области риска при отнесении подконтрольных субъектов к категориям риска.

Однако риск-ориентированный подход применяется только в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора). Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 определен перечень из 25 видов федерального государственного контроля (надзора) и 7 видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход.

К критериям и категориям риска имеются замечания экспертного и бизнес-сообщества. Так, у большинства видов государственного контроля (надзора), в котором применяется риск-ориентированный подход, отсутствует статистическое обоснование предлагаемых к включению в критерии риска параметров. В соответствии с Базовой моделью любые параметры, на основе которых формируются категории риска, должны быть статистически обоснованными, конкретными, измеримыми и релевантными целям минимизации вреда охраняемым законом ценностям. Необходимо, чтобы распределение субъектов (объектов) по категориям риска подтверждалось статистикой причиненного вреда.

Согласно Базовой модели при распределении подконтрольных субъектов по категориям риска должны применяться максимально открытые, прозрачные и понятные формулы расчета, при этом по факту используются сложные формулы расчета, весов, непрозрачных коэффициентов и показателей, без возможности для подконтрольного субъекта получить исчерпывающую информацию об этих данных и источниках их расчета. Органы власти в качестве критериев риска используют показатели потенциального риска причинения вреда, определенные самими ведомствами на основании некоторой методики расчета. При этом отсутствует какая-либо доступная публично оценка распределения реального ущерба по этим видам объектов (отраслям). К примеру, Роспотребнадзор использует методику определения «населения, находящегося под воздействием негативных факторов», актуальность и правомерность которой бизнес не имеет возможность оценить.

В отношении таких видов контроля (надзора), как, например, государственный надзор за соблюдением обязательных требований в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, надзор в области доле-

вого строительства, контроль за деятельностью по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах и ряд других риск-ориентированный подход не применяется. Это порождает риски чрезмерных и недостаточно обоснованных проверок хозяйствующих субъектов, подпадающих под данные виды контроля (надзора), что может способствовать коррупционному давлению на данные высокодоходные виды бизнеса. В связи с этим представляется необходимым установить критерии риска, определяющие необходимость и обоснованность проведения проверок в данных сферах.

Регуляторные риски при формировании (утверждении) проекта ежегодного плана проведения проверок. В соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» создан единый реестр проверок. Единый реестр проверок является федеральной государственной информационной системой. Оператором единого реестра проверок является Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Однако в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ отсутствует взаимосвязь отсутствия информации о проверке в едином реестре проверок с ее недействительностью. То есть, если проверка была проведена, но информация о ней не включена в единый реестр, это не дает никакой возможности предпринимателю защитить свои права и признать проверку априори недействительной. При этом за невнесение информации о проверке в единый реестр проверок либо за внесение неполной или недостоверной информации о проверке в два или более раз в год согласно статье 19.6.1 КоАП предусмотрена достаточно скромная санкция в виде административного штрафа от 1 тыс. до 3 тыс. руб., которая не может являться серьезной преградой для такого рода умышленных действий проверяющих. Такая ситуация создает высокие риски административного давления на бизнес и коррупционных проявлений.

Также в соответствии со статьей 16.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ информация о контрольной закупке и результатах ее проведения подлежит внесению в единый реестр проверок. Однако если такая информация не включена, то это также не приводит к недействительности результатов такой контрольной закупки.

С одной стороны, отсутствие взаимосвязи между невключением информации о проверке в единый реестр и ее недействительностью создает регуляторный риск, связанный с возможным введением предпринимателя в заблуждение относительно предстоящих проверок. С другой стороны, данный риск может быть минимизирован в случае исполнения контрольно-надзорным органом (далее — КНО) обязанности по информированию подконтрольного субъекта о предстоящих плановых и внеплановых проверках. Такая обязанность в отношении плановых и внеплановых проверок закреплена в статьях 9 и 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Регуляторные риски при организации проведения плановых проверок. По общему правилу, установленному статьей 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», о проведении плановой проверки подконтрольный субъект уведомляется контролирующим органом не позднее, чем за три рабочих дня до начала ее проведения, посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля или иным доступным способом.

В случае проведения плановой проверки членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении плановой проверки.

Коррупционные риски при организации проведения плановых проверок могут быть связаны со следующим:

- нарушение сроков направления уведомления о проведении плановой проверки, приводящее к их недействительности;
- нарушение требования о направлении уведомления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью;
- неуведомление саморегулируемой организации о проведении проверки ее членов в нарушение требования части 12 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ.

Отсутствие уведомления организации о времени проведения плановой проверки может привести к невозможности ее проведения прежде всего в отсутствие полномочного представителя организации, а также иных сотрудников, ответственных за хранение тех или иных документов для проведения проверки и предоставления квалифицированных ответов на вопросы должностных лиц, осуществляющих проверку.

Регуляторные риски вследствие недостаточной урегулированности полномочий КНО. Данные риски возникают в случае отсутствия в законе закрытого перечня документов, которые могут быть истребованы в ходе проведения проверки.

В административном регламенте по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности (приказ Минздрава России от 26.01.2015 № 19н) не установлен исчерпывающий перечень проверяемых требований, а также присутствуют положения, позволяющие проверять документы по усмотрению должностного лица (пункт 42 «иные документы о результатах осуществленного в отношении проверяемого лица государственного контроля», пункт 43 «иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы»).

Регуляторные риски при установлении сроков устранения выявленных нарушений. Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ (статья 17) в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, обязаны выдать предписание юридическому лицу,

индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

Также основанием для проведения внеплановой проверки является истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований.

Законодательством не определен порядок установления должностным лицом сроков устранения выявленных нарушений, что может приводить к установлению очень коротких, невыполнимых сроков и использоваться для коррупционного давления.

По каждому выявленному нарушению можно установить свой срок устранения нарушений, вследствие чего инспектор имеет право проверять устранение каждого нарушения отдельно. Таким образом, предприятие может подвергаться постоянным проверкам, что также создает почву для коррупционного давления.

Возможным решением данной проблемы является более четкая регламентация установления сроков выдачи предписаний. Целесообразно предусмотреть, что при установлении срока исполнения предписания должен учитываться характер допущенных нарушений, степень угрозы причинения вреда и сроки совершения действий, необходимых для исполнения предписания. Также предписание должно содержать указания на конкретные действия по устранению выявленных нарушений. Если для исполнения требований, содержащихся в предписании, необходимо установить различные сроки, надо предусмотреть возможность выдачи нескольких предписаний по результатам одной контрольной проверки. По мотивированному ходатайству подконтрольного субъекта и признанию причины уважительной должна быть установлена возможность продления срока исполнения предписания.

Также целесообразно уточнить основания для проведения проверки по ранее выданным предписаниям: к примеру, закрепить положение о непроведении внеплановой проверки на основе полученного отчета от хозяйствующего субъекта о выполнении выданного предписания, предусмотрев зависимость решения о форме проверки факта исполнения предписания (проверка, отчет, информация с дистанционных источников контроля и т.п.) от категории риска подконтрольного субъекта, уровня риска выявленного нарушения, действия иных индикаторов.

Такие меры позволят предпринимателям минимизировать административное давление, связанное с необходимостью уплачивать штрафы, обычно весьма существенные, за нарушение обязательных требований, а также предотвратить возможные коррупционные проявления.

4.2. Регуляторные риски в отдельных сферах КНД

При осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) могут возникать специфические регуляторные риски, характерные для конкретного вида контроля (надзора). Прежде всего это связано с тем, что положения Федерального закона № 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются в отношении 26 видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Кроме того, в отношении еще 44 видов государственного контроля (надзора) могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Примеры регуляторных рисков в отдельных сферах приведены ниже.

4.2.1. Регуляторные риски в сфере налогового контроля

1. Применение в регуляторной практике Федеральной налоговой службы РФ концепции «дробления бизнеса» является одним из ярких примеров, когда регуляторные риски, связанные с отсутствием должной определенности в вопросах правоприменения, влекут, в свою очередь, риски коррупционные.

В результате вменения группе налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, «дробления бизнеса» налоги, подлежащие уплате в бюджет, пересчитываются по общей системе налогообложения. Суммы доначислений в итоге составляют миллионы (в отдельных случаях сотни миллионов рублей). В большинстве случаев это приводит к банкротству с последую-

щей ликвидаций организаций-налогоплательщиков, возбуждению уголовных дел по налоговым составам УК РФ, предъявлению к контролирующим эти организации лицам имущественных требований в рамках субсидиарной ответственности. Бесспорно, что в таких катастрофических для бизнеса ситуациях для предпринимателей создается мощный стимул «договориться».

Как указывает Федеральная налоговая служба (далее — ФНС) в своих официальных разъяснениях, под «дроблением бизнеса» принято понимать искусственное создание нескольких лиц для соблюдения критериев, установленных для применения специальных налоговых режимов; принципы определения схем дробления бизнеса приведены в письме ФНС России от 29.12.2018 № ЕД-4-2/25984³⁹ и совпадают с правовой позицией, приведенной в определении Конституционного Суда РФ от 04.07.2017 № 1440-О⁴⁰. Законодательство не исключает в налоговых правоотношениях действие принципа диспозитивности и позволяет налогоплательщику выбрать тот или иной метод учетной политики: использование налоговых льгот или отказ от них, применение специальных налоговых режимов и т.п. Однако это не должно использоваться для неправомерного сокращения налоговых поступлений в бюджет в результате злоупотребления налогоплательщиком своими полномочиями⁴¹.

Ссылка Федеральной налоговой службы на правовую позицию Конституционного Суда РФ, на первый взгляд, должна свидетельствовать об адекватности этой концепции действующему налоговому законодательству и правильности вектора развития право-

³⁹ Письмо ФНС России от 29.12.2018 N ЕД-4-2/25984 «О злоупотреблениях налоговыми преимуществами, установленными для малого бизнеса». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317165/ (дата обращения: 20.04.2020).

⁴⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2017 № 1440-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бунеева Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 146, 153, 154, 247-249 и 274 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71628604/> (дата обращения: 20.04.2020).

⁴¹ Налоговая политика и практика: признаки дробления бизнеса // ФНС России / 77 город Москва. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/9372998/ (дата обращения: 20.04.2020).

применения, однако есть целый ряд существенных обстоятельств, не позволяющих согласиться с такого рода подходом к определению места и значения «дробления бизнеса» в системе регуляторных налоговых практик.

Как указывает Е.В. Тарибо, начальник Управления конституционных основ публичного права Конституционного Суда РФ, самого по себе факта дробления бизнеса для доначисления налогов недостаточно. Инспекциям нужно выяснять прибыльность (убыточность) головной компании, процент сделок с неаффилированными лицами, если они есть. Иначе это чревато избирательностью фактов, лежащих в основе налоговых претензий. Мнение судьи Конституционного Суда РФ К.В. Арановского содержит предостережение, что отказное Определение Конституционного Суда РФ не должно быть понято как одобрение Судом действий и решения налогового органа по делу⁴².

Как следует из сложившейся судебной практики, фактически граница между оптимизацией налогообложения и получением необоснованной налоговой выгоды за счет дробления бизнеса формируется исходя из оценки разумности деловой цели организации бизнеса с точки зрения возникших объективных причин (разумной необходимости) к его разделению. Налоговая выгода не может рассматриваться в качестве самостоятельной деловой цели в отсутствие намерения осуществлять реальную экономическую деятельность. Однако «разумность деловой цели организации бизнеса с точки зрения возникших объективных причин (разумной необходимости) к его разделению» — понятие оценочное. В нем с очевидностью отсутствует должная правовая определенность, позволяющая налогоплательщику предсказывать вектор и содержание как регуляторной практики ФНС, так и практики судебной. При этом сам термин «дробление бизнеса» отсутствует в налоговом законодательстве, а концепция была сформулирована и начала внедряться в налоговую практику не более семи лет назад.

Проблема предъявления претензий в связи с дроблением бизнеса включена в перечень системных в ежегодном докладе Уполномо-

⁴² Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ // Электронный журнал «Налоговед». 2018. № 5. URL: <https://e.nalogoved.ru/642654> (дата обращения: 20.04.2020).

ченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей⁴³. От представителей бизнес-сообщества экспертам Уполномоченного известно, что около 10 лет назад предпринимателей приглашали на совещания с представителями администраций субъектов РФ и ФНС, на которых предлагали переходить с общей системы налогообложения на специальные налоговые режимы. Тем предпринимателям, которые не попадали под ограничительные критерии, позволяющие применять специальные налоговые режимы, давали рекомендацию дробить бизнес, поясняя, что это является допустимой налоговой оптимизацией, поскольку никаких запретов на это в налоговом законе нет.

На тот период времени переход с общей системы налогообложения на специальные режимы (в том числе с использованием дробления бизнеса) был выгоден как субъектам РФ, так и ФНС. В связи с тем что налоги по упрощенной системе налогообложения направлялись в субъектовые бюджеты, последние получали дополнительные налоговые поступления. ФНС, в свою очередь, улучшало статистику собираемости налогов в условиях, когда администрирование налогов по общей системе налогообложения было развито на порядок слабее, чем сейчас. В настоящее время вектор правоприменения направлен прямо в противоположную сторону, что приводит по факту к обратной силе норм закона, ухудшающего положение и устанавливающего ответственность налогоплательщика за деяния, ранее не формировавшие состав правонарушения.

Претензии предъявляются даже тогда, когда каждый из налогоплательщиков хоть и является взаимозависимым, но осуществляет самостоятельную хозяйственную деятельность. Обычное в группах взаимозависимых лиц пересечение ресурсов (аренда имущества, оказание бухгалтерских услуг в рамках юридических лиц группы и т.п.) является основанием для претензий к налогоплательщикам даже в тех случаях, когда речь идет о различных видах деятельности.

Остаются нерешенными вопросы методологии определения действительного размера налогового обязательства, а именно:

⁴³ Пункт 14.2. Ежегодного доклада Президенту РФ «Реестр системных проблем российского бизнеса». Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/3.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

- порядок определения лица, на которое должны быть консолидированы доходы компаний группы в случае признания дробления искусственным;
- необходимость учитывать, во избежание двойного налогообложения добавленной стоимости, что доначисленный упрощенцем НДС покупатель — плательщики НДС не примут к вычету, если истек трехлетний срок или этих покупателей уже нет (организации ликвидированы, утрачены связи и т.д.);
- необходимость полного учета всех расходов, а не ограниченного, как при УСН, а также необходимость полной консолидации расходов, относимых к полученным доходам;
- необходимость учета уплаченного единого налога при УСН в уменьшение доначислений или подтверждение возможности его полного возврата/зачета независимо от срока уплаты.

Специалисты отмечают, что устранение этого регуляторного и, как следствие, коррупционного риска возможно лишь при изменении законодательства и четком, без оценочных критериев, определении, в каких именно случаях группа взаимозависимых лиц не может применять специальные налоговые режимы. Соответствующие изменения в Налоговый кодекс РФ обсуждаются в экспертном сообществе и будут предложены Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Данный регуляторный риск приобретает в условиях экономического кризиса особенно высокую актуальность для бизнеса еще и с учетом того, что налоговый контроль касается всех видов предпринимательской деятельности без исключения, и в условиях объективных экономических проблем организаций по уплате налогов создаются высокие коррупционные риски в связи с возможностью злоупотреблений при проверках.

2. Имеется риск существенного повышения фискальной нагрузки по имущественным налогам (налог на имущество организаций, земельный налог) вследствие одностороннего изменения кадастровой стоимости недвижимого имущества.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» предусмотрено проведение государственной кадастровой оценки не чаще одного раза в три года (в городах федерального значения — не чаще одного раза в два года).

Утвержденными приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226 методическими указаниями о государственной кадастровой оценке предусмотрено, что при определении кадастровой стоимости не проводится оценка каждого объекта недвижимости, а используются методы массовой оценки. Методически указаниями предусмотрена возможность использования различных методов оценки, например:

- метод статистического (регрессионного) моделирования;
- метод типового (эталонного) объекта недвижимости;
- метод моделирования на основе удельных показателей кадастровой стоимости;
- метод индексации прошлых результатов.

При применении любого из методов кадастровая стоимость может меняться, в том числе значительно (в разы, десятки раз). При этом от размера кадастровой стоимости зависит размер имущественных налогов. В результате существенно увеличившаяся кадастровая стоимость может крайне негативно повлиять на финансовую нагрузку предприятия.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ определен порядок рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости. Результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в создаваемой в субъекте РФ комиссии или в суде на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости, определенной на дату, по состоянию на которую определена его кадастровая стоимость. Комиссия вправе принять решение об определении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости или решение об отклонении заявления об оспаривании. Критерии, которыми должна руководствоваться комиссия, нормативно не определены. Решения комиссии принимаются простым большинством голосов.

Практика значительного изменения кадастровой стоимости наряду с неопределенными критериями работы комиссий об оспаривании кадастровой стоимости порождают коррупционные риски для предпринимателей.

Правительство РФ и региональные власти на фоне возникшего экономического кризиса предприняли ряд мер в отношении отдельных категорий субъектов хозяйственной деятельности по частичному ослаблению данного налогового бремени, но все льго-

ты и отсрочки отсчитываются от изначально избыточного уровня налоговых обязательств.

4.2.2. Регуляторные риски в сфере трудового законодательства и законодательства об охране труда

1. Регуляторные риски в сфере охраны труда могут возникать из-за различного регулирования, содержащегося в актах трудового законодательства и актах, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования.

Так, нормы шума в рабочих помещениях устанавливает СанПиН 2.2.4.3359-16 «Санитарно-эпидемиологические требования к физическим факторам на рабочих местах».

В то же время по статье 14 Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» возможны условия труда, при которых уровни воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов превышают уровни, установленные нормативами. Например, опасными условиями труда являются условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, уровни воздействия которых в течение всего рабочего дня (смены) или его части способны создать угрозу жизни работника, а последствия воздействия данных факторов обуславливают высокий риск развития острого профессионального заболевания в период трудовой деятельности. Осуществление трудовой деятельности в таких опасных условиях труда возможно, но при определенных ограничениях.

Должностное лицо по усмотрению может привлечь к ответственности за нарушение санитарных требований (например, по уровню шума), несмотря на нормы Трудового кодекса РФ, разрешающие превышение установленных нормативов. К примеру, в соответствии с СанПиН 2.2.2.540-96. 2.2.2 «Технологические процессы, сырье, материалы и оборудование, рабочий инструмент. Гигиенические требования к ручным инструментам и организации работ. Санитарные правила и нормы» максимальный уровень звука при использовании ручных инструментов на производстве не должен превышать 110 дБА (при превышении — штраф или приостановление деятельности в соответствии с КоАП). При этом, согласно Методике проведения специальной оценки условий труда,

Классификатору вредных и (или) опасных производственных факторов, форме отчета о проведении специальной оценки условий труда и инструкции по ее заполнению, утвержденной приказом Минтруда России от 14.11.2016 № 642н, при шуме свыше 115 дБА условия труда работника признаются опасными и предусматривают меры по минимизации такого воздействия (средства индивидуальной защиты, особый режим труда) и гарантии и компенсации за работу во вредных или опасных условиях труда.

2. Регуляторные риски также возникают из-за возможности привлечения предприятия к ответственности за каждого сотрудника в случае выявления типового нарушения трудового законодательства. Так, возможно привлечение организации к ответственности за нарушения в отношении каждого работника при привлечении к административной ответственности по статье 5.27 КоАП (Нарушение трудового законодательства).

Ввиду большого количества требований, проверяемых трудовыми инспекциями, выявить какое-либо нарушение в ходе проверки всегда возможно. Большинство проверяемых требований связано не с безопасностью условий труда, а с оформлением различных документов, т.е. с техническими факторами.

Мультипликативное наложение штрафов может привести к существенным финансовым потерям для предприятия вплоть до банкротства, что вынуждает подконтрольный субъект вступать в коррупционные отношения с проверяющим.

3. Регуляторные риски в трудовой сфере часто связаны с наличием обременительных требований. В соответствии с приказом Минтруда России от 19.08.2016 № 438н «Об утверждении Типового положения о системе управления охраной труда» положение о системе управления охраной труда должно содержать девять разделов. При этом раздел «Процедуры, направленные на достижение целей работодателя в области охраны труда» должен содержать описание девяти различных процедур. Содержание каждого раздела детально регламентировано приказом. Невыполнение работодателем положений приказа может привести к административной ответственности в виде штрафа.

Другим примером является требование Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»

проводить специальную оценку условий труда в отношении всех рабочих мест работодателя, даже тех, на которых никто не занят.

4. Регуляторные риски в трудовой сфере могут быть связаны с недостаточной урегулированностью отдельных вопросов. Например, статья 14 Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» определяет, что условия труда по степени вредности и (или) опасности подразделяются на четыре класса — оптимальные, допустимые, вредные и опасные условия труда.

Методика определения класса условий труда предусматривает возможность усмотрения должностного лица при трактовке измерений (уровня шума, освещенности и проч.). Тем самым отнесение того или иного рабочего места к классу опасности по условиям труда остается на усмотрение должностного лица.

Для предприятия отнесение рабочего места к более высокому классу опасности означает дополнительные издержки, связанные с оснащением средствами индивидуальной защиты, предоставлением дополнительного отпуска и проч.

Указанные регуляторные риски связаны с вероятностью не только высоких издержек бизнеса на выполнение избыточных требований, но и содержат риски коррупционного характера.

4.2.3. Регуляторные риски в сфере пожарной безопасности

1. Коррупционные риски в данной сфере могут возникать при установлении регуляторных требований к организации бизнес-процессов, которые хозяйствующие субъекты считают избыточными и затратными. В ряде случаев предприниматели оказываются готовы уплачивать более низкие коррупционные платежи, а не пытаться соблюдать избыточные требования ввиду их очень высокой затратности, как финансовой, так и организационной.

Например, Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 предусматривают ряд обременительных и затратных требований, которые либо исполняются формально, либо не исполняются вовсе. Так, согласно Правилам (пункт 38) на объектах с массовым пребыванием людей руководитель организации обеспечивает наличие исправных электрических фонарей из расчета один фонарь на 50 человек.

Для крупных предприятий розничной торговли соблюдение данного требования предполагает закупку значительно числа фонарей и их хранение в специально отведенных местах. Данное требование для объектов, не предусматривающих ночлег, не обеспечивает защиту людей, так как в случае возникновения пожара и отключения освещения не будет возможности тратить драгоценное время на поиск фонарей — в первую очередь искать будут эвакуационные проходы, а доступ в помещение, где хранятся фонари, может быть заблокирован.

2. Регуляторные риски в сфере пожарной безопасности могут быть связаны с установлением норм, предполагающих усмотрение должностного лица при проведении мероприятий по контролю их соблюдения.

Так, усмотрение должностного лица может проявляться при определении соответствия эвакуационного выхода (путь, проход, выход) противопожарным требованиям, установленным Правилами противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390.

Ввиду отсутствия нормативного закрепления понятия «эвакуационный проход», «эвакуационный путь», «эвакуационный выход» должностное лицо органа пожарного надзора по собственному усмотрению оценивает наличие эвакуационного прохода (выхода, пути) на предприятии и соответствие его требованиям пожарной безопасности.

3. К появлению коррупционных рисков может приводить чрезмерная регламентация требований пожарной безопасности, не влияющих на состояние защищенности охраняемых законом ценностей, что также приводит к возможности выявления нарушения при каждой проверке.

Например, согласно Правилам противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390, на каждой двери помещения производственного или складского назначения должна быть вывешена табличка с указанием категории пожарной опасности помещения. Такое требование целесообразно для помещений высокой пожарной опасности, в отношении же остальных является избыточным, особенно на предприятиях с большим количеством помещений.

Невыполнение любого из многочисленных требований в области пожарной безопасности приводит к возможности привлечения поднадзорного субъекта к ответственности в виде штрафа. Ввиду значительности размера штрафа (до 1 млн руб. по статье 20.4 КоАП — нарушение требований пожарной безопасности) чрезмерная регламентация создает возможности для коррупционного давления.

4.2.4. Регуляторные риски при установлении санитарно-эпидемиологических требований к продукции, процессам производства

1. В настоящее время в КоАП сами нарушения прописаны в очень общем формате, и ответственность за них представлена в виде «вилки» решений, значительно различающихся по своей тяжести для предпринимателя. Например, в описании нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившегося в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов⁴⁴: не указано, о каком конкретно нарушении идет речь, насколько оно опасно, к каким негативным последствиям может привести. Ответственность за такое нарушение варьируется от 10 тыс. руб. до административного приостановления деятельности на срок до 90 суток.

Очевидна несоразмерность альтернативных санкций, и такая вариативность и широта дискреционных полномочий инспектора может привести к коррупционным проявлениям. Для многих видов деятельности приостановление на 3 месяца может означать просто закрытие предприятия, и таких примеров довольно много.

В соответствии с Федеральным законом от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» к фальсифицированным пищевым продуктам (в том числе биологически активным добавкам) относятся пищевые продукты (в том числе биологически активные добавки), материалы и изделия, умышленно измененные (поддельные) и (или) имеющие скрытые свойства и

⁴⁴ КоАП РФ. Статья 6.3. Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/c967eb7a901005316559be99424c3a824dc426b0/ (дата обращения: 20.04.2020).

качество, информация о которых является заведомо неполной или недостоверной. Такое законодательное определение позволяет относить к фальсифицированной продукцию, имеющую лишь следовые примеси (в количестве нескольких молекул) компонентов, не заявленных в составе продукции. Из-за отсутствия ограничений по параметрам наличия следовых примесей в продукции по усмотрению должностного лица может признаваться фальсифицированной вся продукция, содержащая следовые примеси других компонентов, не заявленных в составе.

2. Регуляторные риски могут быть связаны с установлением возможности усмотрения должностного лица при применении тех или иных требований к организациям. Например, это может быть связано с применением (или неприменением) избыточных требований СанПиН. При проведении проверки аптечных учреждений, реализующих биологически активные добавки (БАД), должностное лицо может по собственному усмотрению применять или не применять к аптечному учреждению требования СанПиН 2.3.2.1290-03.2.3.2 «Продовольственное сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования к организации производства и оборота биологически активных добавок к пище (БАД)».

Другой пример: СанПиНом установлено требование о наличии двух входов в организацию, осуществляющую оборот БАД. Такие требования предусмотрены для аптечных учреждений, при этом БАД нередко реализуются в магазинах, не имеющих статус аптек, и, поскольку данные препараты не являются лекарствами, распространение на их реализацию данных требований представляется избыточным.

Различающиеся требования могут быть установлены наднациональным и российским законодательством и на практике выборочно применяться по усмотрению должностного лица. Так, например, Правилами продажи отдельных видов товаров (утверждены постановлением Правительства РФ от 19.01.1998 № 35) предусмотрено, что до потребителя доводится информация о стране происхождения продукции и информация о государственной регистрации продукции. На продавца возлагается ответственность за соответствие маркировки расфасованной продукции установленным требованиям. Однако Техническими регламентами этого требования не установлено. При проведении контрольно-надзорных мероприя-

тий должностное лицо может по собственному усмотрению применять положения либо Технического регламента Таможенного союза, либо внутрироссийское законодательство. Такая ситуация является почвой для оказания коррупционного давления на бизнес.

Другим примером противоречия наднационального и российского законодательства служат требования к пищевой продукции. Согласно абзацу 2 пункта 7.2 СП 2.3.6.1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов» (далее в данном пункте — Правила) хранение и реализация скоропортящихся продуктов, за исключением продукции, требующей более жестких режимов хранения, осуществляется при температуре не выше +6°C. При этом Техническими регламентами ТС/ЕАЭС установлено, что сроки годности и условия хранения устанавливает изготовитель.

Согласно пункту 7.8 Правил все пищевые продукты в складских помещениях, охлаждаемых камерах, подсобных помещениях и т.п. должны храниться на стеллажах, поддонах или подтоварниках, изготовленных из материалов, легко поддающихся мойке и дезинфекции, и высотой не менее 15 см от пола.

В соответствии с пунктом 93 ТР ТС 034/2013 высота от пола должна быть установлена в соответствии с размерами высоты поддона — 8–10 см.

Согласно пункту 8.12 Правил скоропортящиеся пищевые продукты, масса (объем) и потребительская тара которых не позволяют осуществить их реализацию одномоментно (мясные изделия в парогазопроницаемых оболочках, вакуумной упаковке, массой более 1 кг, салаты и готовые охлажденные многокомпонентные блюда в таре от 1 до 3 кг), допускается реализовывать вразвес в отделах. Реализация продуктов из вскрытых потребительских упаковок осуществляется в течение одного рабочего дня, но не более 12 часов с момента вскрытия упаковки при соблюдении условий хранения (температура, влажность). Однако Техническими регламентами ТС/ЕАЭС установлено, что сроки годности и условия хранения устанавливает изготовитель, в том числе для продукции после вскрытия упаковки.

Наличие разночтений в требованиях, устанавливаемых российским и наднациональным законодательством, приводит к ри-

скам коррупционного давления при проведении мероприятий по контролю.

Регуляторный риск может быть связан с неопределенностью статуса обязательности требования. Пример: противоречивость положений, установленных Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений”» (далее — Постановление № 1521, Перечень).

Пункт 41 Перечня требует выполнения пункта 4.1.3 СП 59.13330.2012 «Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения». Сам пункт 4.1.3 содержит отсылку на другой свод правил СП 42.13330. При этом требуется соблюдение СП 42.13330 полностью. В то же время СП 42.13330 также самостоятельно включен в Постановление № 1521, при этом указаны лишь несколько пунктов, являющихся обязательными.

Одни и те же положения, содержащиеся в своде правил, в одном случае признаются обязательными, а в другом случае — нет.

3. Коррупционные риски могут возникать при назначении наказания за нарушения требований к продукции, в отношении которых предусматривается одновременно административная и уголовная ответственность

За производство, приобретение, хранение, перевозку или сбыт товаров и продукции без маркировки и (или) нанесения информации установлена уголовная ответственность (статья 171.1 УК РФ). Одновременно с этой статьей 15.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривается ответственность за несоответствие маркировки, наносимой при производстве или имеющейся на поступающих в продажу товарах и продукции, в отношении которых установлены требования по маркировке и (или) нанесению информации, без соответствующей маркировки.

Другой пример, когда в УК РФ и КоАП РФ установлена ответственность за аналогичные нарушения в сфере производства и обращения лекарственных средств, медицинских изделий и БАД:

- статья 238.1 УК РФ «Обращение фальсифицированных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных

- ных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок»;
- статья 6.33 КоАП «Обращение фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок».

Несопоставимые альтернативные санкции (относительно небольшой штраф или существенный тюремный срок), а также возможность квалифицировать деяние как административное правонарушение или как уголовное преступление позволяют должностным лицам в коррупционных целях оказывать давление на предпринимателя.

Регуляторные риски могут быть также связаны с нерегламентированным правом должностного лица вводить запрет оборота продукции. Например, широкие дискреционные полномочия по принятию решения о приостановлении обращения медицинского изделия на основании полученных сообщений, содержащих факты и обстоятельства, создающие угрозу жизни и здоровью граждан и медицинских работников при применении и эксплуатации медицинских изделий по пункту 25 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по исполнению государственной функции по контролю за обращением медицинских изделий, утвержденного приказом Минздрава России от 05.04.2013 № 196н.

Отсутствие процедуры проверки фактов, изложенных в сообщениях, предоставляют должностным лицам широкие возможности для принятия решения о приостановлении обращения медицинских изделий.

4. Регуляторные риски могут быть связаны с избыточностью норм. Например, согласно пункту 2.2 «Санитарных правил для предприятий мясной промышленности» (утвержденных Главным государственным санитарным врачом СССР 27.03.1985 № 3238-85, Минмясомолпромом СССР 05.08.1985) перед въездом и выездом с территории предприятия у ворот должны быть устроены специальные кюветы, заполняемые дезинфицирующим раствором по указанию главного ветеринарного врача предприятия (в зависимости от эпизоотической обстановки). Данное требование является избыточным для предприятий, не осуществляющих прием и

убой живых животных. Современные технологии позволяют обеспечить дезинфекцию колес автомашин и более эффективными средствами.

Другой пример: отдельные положения профильного СанПиНа (санитарные правила «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и обороту в них пищевых продуктов и продовольственного сырья. СанПиН 2.3.6.1079-01», утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 06.11.2001) являются избыточно конкретными и создают возможность для коррупционного давления при минимальном нарушении. К таким требованиям можно, например, отнести:

- «3.13. В тамбуре туалета для персонала следует предусматривать отдельный кран со смесителем на уровне 0,5 м от пола для забора воды, предназначенной для мытья полов»;
- «6.4. Производственные столы в конце работы промываются горячей водой при температуре 40–50 град. С»;
- «2.6. Мусоросборники очищаются при заполнении не более 2/3 их объема».

Иницируя проведение проверки в отношении предприятия общественного питания, должностные лица, пользуясь наличием чрезмерного количества требований, о существовании которых предприниматель может и не знать, вправе наложить на предприятие значительные административные штрафы либо приостановить его деятельность. Предприниматель, стараясь избежать столь негативных последствий для бизнеса, вынужден «договариваться» с проверяющим и уплачивать коррупционные платежи в прямом или завуалированном виде (оплата по договору с аффилированным предприятием за мнимые работы либо услуги, оказание услуг непосредственно проверяющим, трудоустройство на предприятие лиц, аффилированных с проверяющими, которые иногда даже не осуществляют реальную трудовую деятельность, получая при этом заработную плату).

5. Регуляторные риски возникают также из-за недостаточного регулирования. Например, из-за недостаточно четко регламентированных оснований для введения усиленного лабораторного контроля при осуществлении ветеринарного контроля может быть принято решение о том, что каждая партия экспортируемого то-

вара должна быть подвергнута отбору проб для их лабораторного контроля в силу решения Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2014 № 94 «О Положении о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)».

При превышении определенных параметров в исследуемой продукции предприятие ставится на усиленный лабораторный контроль, влекущий за собой дополнительные материальные расходы (например, 10 отборов проб должны исследоваться в определенных подведомственных Россельхознадзору лабораториях, при этом каждый из 10 отборов стоит от 10 до 40 тыс. руб.).

6. Регуляторные риски связаны также с избыточным (двойным) контролем за продукцией. Согласно Постановлению Правительства РФ от 14.12.2009 № 1009, к компетенции Россельхознадзора относится контроль только продовольственного сырья животного происхождения, не подвергшегося промышленной или тепловой переработке. Готовая продукция контролируется Роспотребнадзором.

Тем не менее Россельхознадзор продолжает требовать оформления ветеринарных сертификатов на каждую партию колбас, копченостей на основании приказа Минсельхоза России от 17.07.2014 № 281 «Об утверждении Правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде».

4.2.5. Регуляторные риски в сфере транспортной безопасности

1. Процедура ареста транспортных средств определена статьей 27.14 КоАП. Арест транспортных средств, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении их описи с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими.

В данной статье закрытый перечень оснований принятия такого решения о наложении ареста должностным лицом не определен. Из-за этого имеется возможность арестовать транспортное средство в случаях, когда такой арест не является необходимым.

2. В соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ одним из мероприятий по контролю является проведение плановых (рейдовых) осмотров. Целью оформления плановых (рейдовых) заданий и их результатов является проведение мероприятий по проверке выполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в транспортной сфере. Это не проверка, а лишь выявление оснований для ее проведения по установленной процедуре получения разрешения на внеплановую проверку с возможностью наложения штрафов. Вместо этого в ходе рейда незаконно налагаются штрафы, что для данной процедуры не предусмотрено законом.

Порядок выбора транспортного средства для проведения его осмотра, как правило, в нормативных актах Минтранса России не урегулирован, что создает возможность для выбора одного и того же транспортного средств для его многократного осмотра либо преднамеренного отказа в проведении осмотра транспортного средства.

В условиях кризиса этот вид контрольного мероприятия необходимо запретить ввиду высоких административных и коррупционных рисков.

3. Внедрение системы автоматического весогабаритного контроля на автодорогах сопровождается появлением регуляторных рисков, которые могут привести к коррупционным проявлениям при правоприменении.

3.1. Автоматический весогабаритный контроль осуществляется на основании приказа Министерства транспорта РФ от 29.03.2018 № 119 «Об утверждении Порядка осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств, в том числе порядка организации пунктов весового и габаритного контроля транспортных средств». Акт результатов измерения весовых и габаритных параметров транспортного средства с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и видеозаписи, формируется уполномоченным КНО.

Автоматический весогабаритный контроль позволяет фиксировать весовые и габаритные параметры в движении, что неприменимо при перевозке жидких и сыпучих грузов. Это установлено в том числе на основании ГОСТ 33242-2015 «Весы автоматические для взвешива-

ния транспортных средств в движении и измерения нагрузок на оси. Метрологические и технические требования. Испытания».

Цитата: «ТС, перевозящие жидкости или другие материалы (вещества), у которых может смещаться центр тяжести во время движения ТС, должны использоваться как контрольные ТС, только если WIM-весы будут применяться для определения полной массы или нагрузок на оси и/или группы осей этих ТС. Если WIM-весы не предназначены для такого использования, то на них должна быть нанесена маркировка с надписью “Не должны использоваться для взвешивания ТС, перевозящих жидкости или другие материалы (вещества), у которых центр тяжести перемещается во время движения ТС”».

Однако из-за отсутствия ограничений по автоматическому весогабаритному контролю жидких и сыпучих грузов на законодательном уровне необоснованное привлечение к административной ответственности за нарушения в связи с их транспортировкой весьма распространено.

3.2. Размер штрафа в 150 тыс. руб. при превышении допустимой массы транспортным средством 2–10%, установленный статьей 12.21.1 КоАП (Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства), завышен и не соответствует размеру общественного вреда и вреда, причиненного транспортным средством дорожному покрытию.

Фактически наложение штрафа ставит компанию автоперевозчика на грань выживания (доход от транспортного средства составляет, как правило, до 50 тыс. руб. в месяц — двух штрафов на одно ТС вполне достаточно для банкротства организации).

3.3. Законодательством о весогабаритном контроле не предусмотрено оперативное информирование предпринимателя (водителя) о выявленных нарушениях. Информация поступает предпринимателю с сильной задержкой по почте, а не сразу после выявления перевеса, что не позволяет обжаловать решение о привлечении к административной ответственности и провести контрольные взвешивания. Отсутствие оперативного информирования порождает регуляторный риск, связанный с множественным привлечением к административной ответственности.

Правоприменительная практика свидетельствует о наибольшей частоте подобных административных нарушений в размере

превышения максимальных значений измерений в 10%, что зачастую связано с погрешностью измерения ввиду внешних факторов, влияющих на результаты измерений объема и веса транспортного средства (снег на крыше, встречный ветер, раздувший тент, в дождь — повышение нагрузки на переднюю ось при торможении). В связи с этим для минимизации регуляторного риска предлагается сделать первые 10% превышения результатов измерений льготными, что могло бы значительно облегчить административное давление на бизнес в период кризиса.

4. Регуляторные риски возникают при сопоставлении требований к российским и зарубежным компаниям, занимающимся авиационными и морскими перевозками.

Например, Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» устанавливает систему требований, которые дублируют действующие требования по авиационной безопасности, закрепленные в воздушном законодательстве Российской Федерации, основанном на выполнении международных обязательств Российской Федерации. При этом иностранные авиаперевозчики, осуществляющие авиаперевозки на территорию Российской Федерации, не подпадают под указанные требования транспортной безопасности.

В сфере морских перевозок регуляторные риски связаны с тем, что суда под российским флагом, выполняющие дублирующие требования, содержащиеся в российском законодательстве и международных договорах Российской Федерации, поставлены в неравные конкурентные условия по сравнению с иностранными судами, которые должны соответствовать требованиям только международных договоров.

В частности, российские перевозчики обязаны дополнительно к международным правилам соблюдать требования российского законодательства, а именно, требования Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (наличие свидетельств, выдаваемых на 5 лет, портовый контроль, тревожная кнопка и др.).

Это создает неравные условия конкуренции ввиду дублирования требований по двум видам безопасности для российских перевозчиков, что может порождать коррупционные риски.

5. Регуляторные риски возникают также в связи с противоречивым регулированием. Так, приказ МЧС России от 29.06.2005 № 502 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации» запрещает маломерным судам швартоваться, останавливаться у пассажирских причалов. В то же время приказ Минтранса России от 05.05.2012 № 140 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и их багажа на внутреннем водном транспорте» прямо предусматривает обязанность обеспечивать посадку и высадку пассажиров исключительно в специально организованных для этого местах.

4.2.6. Регуляторные риски в сфере сельского хозяйства

1. В настоящее время изъятие земель сельскохозяйственного назначения осуществляется на основании признаков и критериев, утвержденных Постановлениями Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».

2. Регуляторные риски в сельском хозяйстве зачастую связаны с наличием дорогостоящих и трудновыполнимых требований.

2.1. Например, объекты АПК и пищевой промышленности (далее — пищепрома) обязаны вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду с учетом повышающих коэффициентов 25 и 100%.

В результате того что Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» фактически все объекты АПК и пищепрома, осуществляющие переработку растительного сырья, были отнесены к I и II категории негативного воздействия на окружающую среду, с 2020 г. за несоблюдение экологических нормативов они обязаны будут вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду с учетом

повышающих коэффициентов 25 и 100%. При этом не учитывается сезонность производства (менее 4 месяцев в год), а также, что отходы таких предприятий относятся к V классу — неопасные отходы. Для одного среднего предприятия плата составит в среднем 5–6 млн руб. в год. Такой избыточный административный пресс, неправомерно повышающий издержки бизнеса, нуждается в безотлагательном пересмотре.

2.2. В соответствии с требованиями Правил безопасности, утвержденных Приказом Ростехнадзора от 21.11.2013 № 560 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности взрывопожароопасных производственных объектов хранения и переработки растительного сырья”», для отделки внутренних поверхностей силосов и бункеров следует применять покрытия из полимерных материалов.

Однако под действием ударно-абразивных нагрузок зернового сырья происходит быстрый износ указанных покрытий, что влечет за собой их дорогостоящий ежегодный ремонт. Примерная стоимость нанесения антиадгезионного покрытия на один бункер высотой 30 м составляет 1 млн руб. Неисполнение требований Правил безопасности влечет административную ответственность в соответствии со статьей 9.1 КоАП РФ «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов».

2.3. Сельскохозяйственные товаропроизводители вынуждены вести в период посевных и уборочных работ постоянную ежедневную работу по получению специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам транспортных средств и нести значительные затраты на их оформление.

В соответствии с Порядком, утвержденным Приказом Минтранса России от 24.07.2012 № 258, специальное разрешение на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозку тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, выдается на срок до 3 месяцев на несколько поездок (не более 10) транспортного средства по определенному маршруту с аналогичным грузом, имеющим одинаковую характеристику (наименование, габариты, масса). Срок оформления специального разрешения — 15 рабочих дней. Порядок не учитывает специфику

деятельности сельхозтоваропроизводителей, которая осуществляется рядом с дорогой. Длительность оформления специальных разрешений, короткие сроки их действия и ограниченное количество поездок, на которые они выдаются, обязывают сельхозтоваропроизводителей вести постоянную работу по их получению, особенно в период проведения весенних полевых работ и уборочной кампании, а также влекут значительные издержки, связанные с уплатой госпошлины и возмещением вреда, причиняемого автомобильным дорогам. В случае выявления движения транспортного средства без специального разрешения взимаются административные штрафы в соответствии с действующим законодательством.

2.4. Законодательством установлены избыточные требования о проведении в отдельных случаях регистрационных испытаний и государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов.

В соответствии с приказом Минсельхоза России от 10.07.2007 № 357 «Об утверждении Порядка государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» государственной регистрации подлежат только те пестициды и агрохимикаты, по которым в необходимом объеме проведены регистрационные испытания и получены положительные заключения экспертизы федеральных органов исполнительной власти по результатам регистрационных испытаний.

Распространение этого требования, в том числе на пестициды и агрохимикаты, которые будут исключительно экспортироваться и использоваться в соответствии с законодательством других стран, нецелесообразно и порождает регуляторные риски, связанные с избыточными тратами на проведение испытаний.

2.5. Регуляторные риски в сфере АПК связаны с избыточностью требований о сопровождении партий семян при их реализации внутри страны документами, удостоверяющими сортовые и посевные качества семян, а также фитосанитарными и карантинными сертификатами.

Указанные требования предъявляются на основании пункта 2.1 Порядка реализации и транспортировки партий семян сельскохозяйственных растений, утвержденного Приказом Минсельхоза России от 12.12.2017 № 622, что противоречит статье 30 Федерального закона от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» и влечет значительные издержки бизнеса.

2.6. Действующим законодательством установлены избыточные требования к собственникам подкарантинной продукции об указании получателей и мест хранения продукции при оформлении карантинных и фитосанитарных сертификатов.

Соответствующие требования установлены Приказами Минсельхоза России от 13.07.2016 № 293 и от 27.10.2016 № 478. Изменение получателя и пункта назначения продукции, вызванное нормальными рыночными отношениями, требует переоформления карантинного и фитосанитарного сертификата. В ряде случаев при переоформлении документов Россельхознадзором предъявляются требования о возврате партии товара, например, в порт или на иные посты фитосанитарного надзора, о чем упоминалось выше. Изменение получателя продукции без изменения информации в карантинном/фитосанитарном сертификате может повлечь административную ответственность. В итоге для бизнеса возникают не вызванные необходимостью, необоснованные финансовые и временные издержки.

3. Перечень карантинных объектов, утвержденный Приказом Минсельхоза России от 15.12.2014 № 501, включает раздел о регулируемых некарантинных вредных организмах и распространяет на них все нормативные требования, предъявляемые к карантинным объектам, что влечет дополнительные, необоснованные затраты хозяйствующих субъектов на их выполнение.

Кроме того, Перечень карантинных объектов не учитывает критерии риска, а также региональные и климатические особенности территорий Российской Федерации. Вопреки международным Стандартам по фитосанитарным мерам карантинные объекты определены не для конкретной территориальной зоны, а сразу для всей территории Российской Федерации, несмотря на то что на большей части территории страны акклиматизация большинства вредных организмов невозможна.

4. Отсутствие регламента предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности на право выполнения работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию приводит к регуляторным рискам и монополизации рынка выполнения фумигационных работ, а также завышению цен на их проведение.

Лицензирование деятельности на право выполнения работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию осущест-

вляется на основании положения о лицензировании, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2017 № 133. Административный регламент предоставления государственной услуги отсутствует. Перечень документов, необходимый для предоставления услуги и утвержденный постановлением Правительства, является неконкретным (к примеру: «...копии документов, подтверждающих наличие у соискателя лицензии приборов и систем контроля, сигнализации, оповещения и защиты, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения заявленных работ по обеззараживанию»).

4.2.7. Регуляторные риски при осуществлении таможенного контроля

1. Статьей 16.2 КоАП России установлена ответственность за заявление недостоверных сведений при таможенном декларировании.

При осуществлении таможенного контроля в отдельных случаях технические ошибки трактуются как недостоверные сведения, в других — нет.

Должностными лицами таможенных органов лица, допустившие опечатку, привлекаются к административной ответственности. При этом таможенный орган отказывает в выпуске декларации ввиду несоответствия сведений, заявленных в ней, сведениям, указанным в приложенных документах.

Согласно КоАП, недостоверное декларирование влечет наложение административного штрафа на граждан и юридических лиц в размере от 1/2 до двукратной суммы подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов с конфискацией товаров, явившихся предметами административного правонарушения. Значительный штраф, налагаемый в том числе за технические ошибки, провоцирует предпринимателей на коррупционные платежи.

2. Принимаемые таможенными органами меры при осуществлении таможенного контроля в ряде случаев обременительны для предпринимателей. Так, при выявлении нарушений в маркировке товара на импортера возлагаются обременительные требования по размещению продукции на складе. Товар не выпускается в обращение, если маркировка, нанесенная экспортером, не соответствует

требованиям. Товар в этом случае нужно размещать на складе временного хранения и заново проходить процедуру маркировки.

В случае ввоза продукции со сроком годности до 180 дней размещение на складе временного хранения невозможно, и единственным законным выходом при выявлении нарушений маркировки является возврат товара, что связано со значительными издержками.

Возможность возложения на импортера финансово обременительных требований без права условного выпуска продукции в случае нарушения требований к маркировке является существенным регуляторным риском.

3. В соответствии со статьей 313 Таможенного кодекса ЕАЭС при проведении таможенного контроля таможенной стоимости товаров, заявленной при таможенном декларировании, таможенным органом осуществляется проверка правильности определения и заявления таможенной стоимости товаров. При необходимости происходит корректировка таможенной стоимости.

При проведении контроля таможенной стоимости товаров таможенный орган вправе запросить у декларанта пояснения в письменной форме о факторах, влияющих на формирование цены товаров, а также об иных обстоятельствах, имеющих отношение к товарам, перемещаемым через таможенную границу ЕАЭС.

При этом в силу статьи 325 Таможенного кодекса ЕАЭС запрос документов и (или) сведений у декларанта должен быть обоснованным. Критерии обоснованности не установлены, что позволяет должностному лицу не только запрашивать любые документы, но и принимать произвольное решение о корректировке таможенной стоимости. Такая широта дискреционных полномочий порождает коррупционные риски.

4.2.8. Регуляторные риски в сфере строительства

1. Регуляторные риски в сфере строительства возникают на этапе получения застройщиком прав на земельный участок для строительства.

В соответствии с Земельным кодексом РФ (статья 39.11) решение о проведении аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участ-

ка принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан или юридических лиц. В этом случае образование земельного участка и подготовка аукциона осуществляются после подготовки схемы расположения земельного участка заинтересованными в предоставлении земельного участка гражданином или юридическим лицом. Схема предусматривает изображение границ образуемого земельного участка или образуемых земельных участков на кадастровом плане территории, для ее подготовки требуются временные и финансовые затраты.

Процедура аукциона предполагает возможность, что заинтересованное лицо, вложив силы и средства в подготовку аукционной документации, не имеет гарантий его выигрыша. В результате этого появляются коррупционные риски, связанные с подкупом должностных лиц, проводящих аукцион. Также компания, не желая вкладываться в выполнение вышеуказанных процедур, может подкупить должностное лицо, для того чтобы все было выполнено за бюджетный счет и участок был выставлен на аукцион по инициативе органа власти.

2. Градостроительный кодекс РФ (статьи 39 и 40) предусматривает возможность предоставления застройщику разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Решение принимается комиссией, образуемой органом местного самоуправления.

Каких-либо критериев для установления предельных параметров допустимых отклонений и принятия решений об изменении вида разрешенного использования законодательство не содержит. Это порождает регуляторные риски, связанные с возможностью злоупотребления главами местных администраций и членами комиссии своими полномочиями. В отсутствие критериев решения зачастую принимаются по «внутреннему убеждению» и «личному предпочтению» лиц, принимающих данные решения, что порождает коррупцию.

3. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» органы государственной власти субъектов РФ выдают решения о согласовании архитектурно-

градостроительного облика объекта. Порядок выдачи такого разрешения на федеральном уровне не урегулирован, соответствующие нормативные правовые акты (как правило, в рамках правил землепользования и застройки) принимаются субъектами РФ.

В большинстве случаев решение о согласовании принимается комиссионно, при этом без утвержденных критериев для согласования (доработки) архитектурного облика, что в свою очередь приводит к широким дискреционным полномочиям лиц, принимающих соответствующие решения.

4. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314 «Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» подключение объекта к газораспределительным сетям осуществляется в определенной точке подключения, которая указывается в технических условиях.

Регуляторный риск в данном случае связан с тем, что технические условия могут содержать информацию о точке подключения, которая располагается за много километров от подключаемого объекта, что связано с дополнительными финансовыми издержками, сопряженными с выполнением таких технических условий. При этом вблизи от объекта тоже может иметься точка подключения, однако подключиться к ней предприятию не предлагается.

В результате регуляторный риск приводит к появлению коррупционного риска, когда хозяйствующий субъект вынужден нести коррупционные издержки для получения нужной точки подключения.

5. Регуляторный риск при выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию при отсутствии замечаний к проектной документации и процессу строительства.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка, а также проектной документации.

По общему правилу для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления или уполномоченную организацию, осуществляющую государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, выдавшие разрешение на строительство, с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Перечень документов, необходимых для предоставления услуги, определен статьей 55 Градостроительного кодекса РФ и включает в себя:

- правоустанавливающие документы на земельный участок;
- градостроительный план земельного участка;
- разрешение на строительство;
- акт приемки объекта капитального строительства;
- документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство;
- другие документы (исчерпывающий перечень установлен нормативно).

К моменту получения услуги застройщик, как правило, уже имеет все необходимые документы, которые он и направляет в орган, принимающий решение.

Основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является:

- отсутствие необходимых документов;
- несоответствие объекта капитального строительства требованиям градостроительного плана земельного участка;
- несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство;
- несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации. Данное основание не применяется в отношении объектов индивидуального жилищного строительства.

Регуляторный риск связан с тем, что на этапе выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию проверяются те же самые параметры, что и на более ранних стадиях строительства. Однако эксперты и застройщики обращают внимание на имеющуюся практику отказов в выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию по причине выявления нарушений, не выявленных на более ранних стадиях. Такая ситуация провоцирует застройщиков на уплату неформальных платежей.

Регламентация проведения проверок и приведение деятельности контрольно-надзорных органов в соответствие с ее целями и задачами несколько ограничила возможности для действий коррупционной направленности со стороны проверяющих, однако далеко не все предпосылки для подобных действий к настоящему времени устранены.

4.2.9. Регуляторные риски при осуществлении антимонопольного контроля

1. Процедура осуществления антимонопольного контроля регламентируется специальным законом — Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и предусматривает более широкие полномочия контролирующего органа по сравнению с иными органами, осуществляющими проверки согласно Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Например, процедура осмотра (статья 25.3 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции») предусматривает возможность снятия копий электронных носителей информации. Ввиду неурегулированности процесса снятия копий под видом снятия копий может изыматься компьютерная техника, необходимая для ведения операционной деятельности.

2. Должностные лица антимонопольного органа, которые проводят проверку, вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проведения проверки документы и информацию на основании статьи 25.4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». При этом документы и информация, которые были истребованы в ходе проведения проверки, представляются в течение трех рабочих дней с даты вручения соответствующего требования. Непредставление в срок проверяемым

лицом или представление им заведомо недостоверных сведений и информации влечет за собой ответственность.

Истребуемые документы предоставляются в виде копий, заверенных в установленном порядке. В случае необходимости должностные лица антимонопольного органа, проводящие проверку, вправе ознакомиться с подлинниками документов.

Возможность истребовать договоры, налоговые документы и др. может заблокировать работу предприятия до окончания проверки. Каких-либо ограничений по истребованию документов законодательно не установлено.

3. Порядок предоставления государственной или муниципальной преференции, установленный статьей 20 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», и административный регламент (Приказ ФАС РФ от 16.12.2009 № 841 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции») не предусматривают прозрачных критериев для принятия решения.

Фактически единственный критерий дачи согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции — это подпункт 1 пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О защите конкуренции», указывающий, что преференция предоставляется в целях, указанных в законе, и ее предоставление не может привести к устранению или недопущению конкуренции. При этом соответствие целям закона и определение факта устранения конкуренции определяется по усмотрению должностного лица при отсутствии четких критериев.

4.3. Меры по снижению регуляторных рисков бизнеса в контрольно-надзорной сфере

1. Важнейшей задачей по снижению коррупционных рисков в контрольно-надзорной сфере, которую предстоит решить, является устранение избыточных требований законодательства к хозяйствующим субъектам. В течение многих десятилетий вводились новые требования к ведению бизнеса в конкретных сферах. При

этом актуальность старых требований не пересматривалась еще с советских времен, несмотря на существенный прогресс в используемых технологиях и материалах. Многие из таких устаревших требований нигде не опубликованы, но ввиду того что они не отменены, существуют постоянные риски их применения и наложения на предприятие высоких штрафов за неисполнение требований, зачастую технически невыполнимых в современных условиях и противоречащих более поздним нормам законодательства. Такая ситуация создает широкие возможности для коррупционного давления на бизнес.

В настоящее время ведется активная подготовка к реализации механизма «регуляторной гильотины», направленной на отсеечение избыточных требований и снижение регуляторного воздействия и произвольного вмешательства регулирующих и контролирующих органов в деятельность хозяйствующих субъектов, выявление наиболее значимых общественных рисков и снижения их до приемлемого уровня.

Правительство Российской Федерации ведет эту работу в тесном взаимодействии с отраслевыми ассоциациями и крупнейшими объединениями предпринимателей, однако процесс отмены избыточных требований встречает определенное сопротивление со стороны части контрольно-надзорных органов, утрачивающих механизмы административного давления на бизнес⁴⁵.

Само понятие «регуляторная гильотина» нормативно не закреплено, но упоминается в различных документах Правительства. Так, согласно Поручению Правительства РФ от 30.01.2019 № ДМ-П36-608 «О решениях, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций» «регуляторная гильотина» направлена на формирование системы актуализированных обязательных требований, а также на прекращение действия устаревших нормативных правовых актов в данной сфере.

В периметр реформы по реализации механизма «регуляторной гильотины» вошли 21 ФОИВ-регулятора, 33 КНО, около 180 видов федерального государственного контроля (надзора) — по эксперт-

⁴⁵ «Регуляторная гильотина» оказалась не для всех. Какие у бизнеса есть претензии к проверкам органов // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013526> (дата обращения: 20.04.2020).

ным оценкам, это более 90% видов контроля (надзора), осуществляемых на федеральном уровне.

Созданы 43 рабочие группы. Механизм «регуляторной гильотины» описан в Методике исполнения плана мероприятий («Дорожной карте») по реализации механизма «регуляторной гильотины» и включает в себя:

- признание утратившими силу или отмену не позднее 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов РСФСР, а также признание не действующими на территории Российской Федерации нормативных правовых актов СССР, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах общественных отношений;
- внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на изменение не позднее 1 января 2021 г. существующих федеральных законов или принятие новых законов, обеспечивающих систематизацию обязательных требований;
- введение в действие не позднее 1 января 2021 г. новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в основных сферах общественных отношений.

«Регуляторная гильотина» основывается на следующих основных принципах:

- принцип наименьшего регуляторного воздействия и недопустимости произвольного вмешательства регулирующего органа в деятельность предпринимателя;
- принцип одного контролирующего органа в отношении одного обязательного требования;
- принцип научно-технической обоснованности обязательных требований и необходимость их соответствия современному уровню технологического развития с учетом лучших международных практик;

- принцип риск-ориентированности обязательных требований;
- принцип открытости и консенсуса предпринимательского сообщества контролирующих органов при установлении обязательных требований;
- принцип недопустимости установления обязательных требований, которые заведомо не будут или не могут соблюдаться;
- принцип нацеленности обязательных требований исключительно на искоренение или на снижение рисков причинения ущерба жизни и здоровью людей, а также предотвращение нанесения значительного материального, экологического, социального и иного подобного ущерба;
- принцип приоритета законодательного установления обязательных требований;
- принцип соразмерности ответственности за нарушение обязательного требования.

Создана 41 рабочая группа по реализации механизма «регуляторной гильотины» в отдельных отраслях (например, здравоохранении, конкуренции, лесном хозяйстве, экологии и природопользовании и др.). В состав рабочих групп включены представители ведущих предпринимательских объединений (РСПП, «Деловая Россия», «ОПОРА РОССИИ», ТПП), а также представители компаний из различных отраслей.

Задачей рабочих групп совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере, является создание целевой структуры нормативного регулирования:

- ключевые охраняемые законом ценности для сферы регулирования;
- применяемые способы государственного регулирования в данной сфере (например, лицензирование, сертификация, государственный контроль (надзор) и проч.) с описанием значимых рисков, на минимизацию которых направлен каждый из них.

Для формулирования ключевых охраняемых законом ценностей, защита которых должна быть предметом государственного

регулирования в рассматриваемой сфере, и определения ключевых рисков, воздействие которых может причинить ущерб ценностям, необходимо проанализировать текущую систему, определив, какие ценности в данной сфере необходимо защищать и каким рискам эти ценности подвержены, затем оценить существующие способы государственного регулирования этих рисков и сделать вывод, контролируются ли все эти риски и насколько текущие способы оптимальны. Это должно стать основой для понимания целевых укрупненных групп требований — понятных, контролируемых, направленных именно на снижение риска.

По каждому способу государственного регулирования должны быть сформулированы укрупненные группы обязательных требований, которые следует применять к различным видам объектов регулирования. При построении целевой структуры нормативного регулирования рабочие группы и федеральные органы исполнительной власти должны исходить из следующих основных направлений деятельности:

- обеспечить исключение противоречий в регулировании обязательных требований в актах различного уровня;
- обеспечить исключение пересечений в реализации способов государственного регулирования (прямого и косвенного дублирования полномочий, предметов контроля);
- обеспечить введение только тех обязательных требований, несоблюдение которых приводит к негативным последствиям для ключевых ценностей;
- дифференцировать обязательные требования в зависимости от категории риска;
- устранить обязательные требования к процессам, осуществляемым в конкретной деятельности общественных отношений.

Первым значимым результатом действия механизма «регуляторной гильотины» стало принятие Постановления Правительства РФ от 13.01.2020 № 7 «О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений». Постановлением с 1 февраля 2020 г. признаются утратившими силу принятые в период с 1917 по 2002 г. 1259 актов РСФСР и Российской Федерации.

Наблюдается определенное сопротивление со стороны ряда контрольно-надзорных органов⁴⁶. **Одной из основных проблем является инерционность подходов ряда контрольно-надзорных органов к предмету обязательных требований: их сосредоточение на регулировании процессов по предотвращению риска вместо требований по обеспечению результата в виде минимизации риска нанесения вреда, что может обеспечиваться любыми современными методами.** Такая позиция органов КНД фактически сдерживает прогресс и развитие экономики, потому что многие эффективные новации входят в противоречие с постоянно устаревающими обязательными требованиями.

Есть основания полагать, что к моменту окончательной реализации механизма «регуляторной гильотины» в 2021 г. данные трудности будут успешно преодолены, что кардинальным образом снизит коррупционные риски для бизнеса и инвесторов. Для этого должны быть реализованы меры, связанные с актуализацией, оптимизацией и публикацией исчерпывающего перечня обязательных требований к подконтрольным субъектам для снижения возможности предъявления необоснованных требований подконтрольным субъектам. Важно, чтобы работа по актуализации обязательных требований проводилась в отношении нормативных правовых актов всех уровней, начиная с федеральных законов и заканчивая нормативными актами муниципального уровня.

2. Важной мерой для снижения коррупционных рисков предпринимателей является обязательное использование проверочных листов при проведении любых мероприятий по контролю и надзору. Сейчас их использование регламентировано положением о виде федерального государственного контроля (надзора), порядке организации и проведения отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Также важно избегать при составлении проверочных листов включения в них — вопреки передовому международному опыту — избыточно широкого перечня требований, предусмотренных действующим законодательством. **Для определения приоритетов при составлении провероч-**

⁴⁶ «Регуляторная гильотина» оказалась не для всех. Какие у бизнеса есть претензии к проверкам органов // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013526> (дата обращения: 20.04.2020).

ных листов целесообразно руководствоваться риск-ориентированным подходом, ограничиваясь включением в них только тех требований, соблюдение которых обеспечивает минимизацию риска причинения вреда исключительно охраняемым законом ценностям.

Для снижения административных рисков для бизнеса Правительством РФ в настоящее время разрабатывается ряд ключевых законопроектов. Законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет систему «умного» контроля, в основе которой лежит применение риск-ориентированного подхода и приоритет профилактики, и устанавливает новые, менее затратные для бизнеса механизмы контроля. Законопроект «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» устанавливает систему принципов, которым должны отвечать новые обязательные требования, а также порядок их установления и актуализации. Законопроект «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» направлен на систематизацию разрозненного регулирования и снятие ряда административных барьеров.

Если цели и задачи, заложенные в разработку данных законопроектов, будут реализованы, это значительно снизит коррупционные проявления в сфере административного регулирования предпринимательской деятельности.

3. Важным инструментом для снижения коррупционных рисков бизнеса в правоприменительной практике при осуществлении КНД должно стать использование контрольно-надзорными органами карт коррупционных рисков для выявления и пресечения неправомерного поведения должностных лиц контрольно-надзорных органов.

В 2017 г. в рамках сопровождения приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в КНД» НИУ ВШЭ в рамках правительственного задания занимался разработкой карт коррупционных рисков совместно с 11 контрольно-надзорными органами и в тесном взаимодействии с бизнес-сообществом. Большинство ведомств внедрило разработанные по результатам данной работы карты в свою текущую деятельность, однако два контрольно-надзорных органа (Росприроднадзор и Ростехнадзор) вернулись к своим первоначально предложенным картам — вопреки тому что в ходе не-

однократных публичных обсуждений используемые в этих картах подходы и формулировки были признаны некорректными и не соответствующими поставленным задачам.

По итогам проведенной работы не были реализованы рекомендации по эффективному использованию разработанных карт на основе прозрачных механизмов обратной связи с подконтрольными субъектами и действенных мер реагирования на систематические нарушения со стороны должностных лиц контрольно-надзорных органов. Применяемые крупнейшими контрольно-надзорными органами карты коррупционных рисков в настоящее время существуют скорее в виде деклараций. Это подтверждается в ходе ежегодно проводимой НИУ ВШЭ оценки показателей качества администрирования контрольно-надзорных функций, включающей направление «Антикоррупционная политика».

Поскольку карты рисков являются одним из ключевых элементов системы управления рисками, необходимо внедрять комплексные системы управления коррупционными рисками контрольно-надзорных органов с ранжированием рисков по их частоте и тяжести последствий, доработав Методические рекомендации⁴⁷ по проведению оценки коррупционных рисков соответствующими положениями.

Необходимо предусмотреть регулярный мониторинг эффективности карт коррупционных рисков и их использования контрольно-надзорными органами, обеспечив обратную связь с экспертным сообществом, представителями гражданского общества, предпринимательскими объединениями, научным сообществом на основе системы «обратной связи» с подконтрольными субъектами. Практика размещения информации на официальных сайтах контрольно-надзорных органов о привлечении к ответственности недобросовестных должностных лиц за неправомерное поведение может стать сдерживающим фактором в отношении совершения ими коррупционно-опасных действий.

⁴⁷ Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утверждены протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256539/ (дата обращения: 20.04.2020).

4. Одной из мер, направленных на устранение коррупционных рисков в КНД и обеспечение ее соответствия официально декларируемым целям и задачам контроля и надзора, является расширение и совершенствование применения риск-ориентированного подхода, значительно снижающего возможности для неправомерных действий при проверках предприятий.

Данный подход определяет в качестве главной цели контрольной и надзорной деятельности защиту охраняемых законом ценностей⁴⁸ (жизни, здоровья и безопасности граждан, окружающей среды, материальных ценностей, безопасности государства и др.) от рисков нанесения вреда и предусматривает отнесение всех подконтрольных субъектов к определенной категории риска. Последняя зависит от характера деятельности предприятия и количества нарушений, выявленных в предыдущие периоды, а присвоенная предприятию категория риска, в свою очередь, определяет частоту и интенсивность проводимых проверок. Информация о включении в план проведения проверок, а также о присвоенной категории риска доступна для предприятия и может быть обжалована в случае, если предприниматель сможет доказать ошибочное завышение присвоенной категории риска.

В рамках неотложных мер по поддержке экономики в условиях глубокого экономического кризиса необходимо оперативное и значительное снижение издержек бизнеса при взаимодействии с контрольно-надзорными органами. **Важнейшей регуляторной мерой по существенному снижению коррупционных рисков для хозяйствующих субъектов и их издержек является скорейшее распространение риск-ориентированного подхода на все виды контроля и надзора, включая региональный и муниципальный, что предусмотрено проводимой реформой.** В настоящее время данный подход применяется в отношении 26 видов федерального контроля (надзора) и 7 видов регионального контроля (надзора)⁴⁹. Однако по экспертным оцен-

⁴⁸ Базовая модель определения критериев и категорий риска (утв. протоколом заседания проектного комитета от 31.03.2017 № 19(3)). URL: <https://legalacts.ru/doc/bazovaja-model-opredelenija-kriteriev-i-kategorii-riska-utv-protokolom/> (дата обращения: 20.04.2020).

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 10.03.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изме-

кам в России более 200 видов контроля (надзора), в том числе муниципального уровня⁵⁰.

Еще одной необходимой мерой совершенствования риск-ориентированного подхода, направленной на снижение коррупционных рисков хозяйствующих субъектов, станет **существенное сокращение количества плановых проверок в пользу проверочных мероприятий без личного взаимодействия с подконтрольными субъектами как меры, позволяющей сократить число контактов между людьми и снизить административную нагрузку на бизнес**. Несмотря на норму закона⁵¹, предусматривающую семь видов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также указания на «другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами», число мероприятий, предусматривающих такое взаимодействие (плановые и внеплановые проверки), несущественно сократилось, а в 2019 г. даже выросло (1 662 940 проверки в 2019 г. против 1 638 841 — в 2018 г.)⁵².

В связи с необходимостью ограничения контактов между людьми при распространении коронавирусной инфекции Правительство России сделало экстренный шаг в сторону сокращения мероприятий по контролю, связанных с выездными проверками и развитием бесконтактного взаимодействия контролирующих органов и подконтрольных субъектов. Принято решение, что в 2020 г. проверки проводятся только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи,

нений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819/ (дата обращения: 20.04.2020).

⁵⁰ Виды госнадзора. URL: http://gos.hse.ru/library/420/?sphrase_id=827 (дата обращения: 20.04.2020).

⁵¹ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 20.04.2020).

⁵² Виды госнадзора. URL: http://gos.hse.ru/library/420/?sphrase_id=827 (дата обращения: 20.04.2020).

за исключением очень ограниченного перечня случаев⁵³. Эта мера позволит наглядно продемонстрировать избыточность прежних масштабов контроля и надзора, отсутствие которого с высокой долей вероятности не приведет к нанесению какого-либо существенного вреда охраняемым законом ценностям.

В качестве экстренной меры по сокращению административных издержек бизнеса параллельно необходимо решить проблему дублирования базовых видов контроля (надзора) и лицензионных требований во многих сферах экономической деятельности (пожарного, транспортного, санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, экологического надзора, надзора в сфере промышленной безопасности и проч.).

⁵³ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора)» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349478/ (дата обращения: 20.04.2020).

5. РЕГУЛЯТОРНЫЕ РИСКИ В УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

Наиболее высокие коррупционные риски для субъектов хозяйственной деятельности порождаются неправомерными действиями недобросовестных представителей правоохранительных органов. Такого рода недобросовестные действия проявляются в чрезмерно расширительном толковании положений Уголовного кодекса РФ правоохранительными органами, трактовке обычных хозяйственных операций, гражданско-правовых или трудовых споров как деяний, содержащих признаки уголовно-правового преступления⁵⁴.

Неправомерные действия отдельных недобросовестных представителей правоохранительных органов во многом обусловлены значительным превалированием у таких должностных лиц собственных корыстных интересов над интересами государственной и правоохранительной службы, т.е. являющимися коррупционными по своей природе. Такого рода недобросовестные действия проявляются в чрезмерно расширительном толковании положений Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) отдельными представителями правоохранительных органов, в трактовке обычных хозяйственных операций или гражданско-правовых споров как деяний, содержащих признаки уголовно-правового преступления. Это приводит к практике возбуждения уголовных дел, имеющих признаки дел «заказного характера». Такие уголовные дела чаще всего инициируются одной из сторон возникшего корпоративного спора либо заказчиком товаров, работ и услуг, не желающим расплачиваться с поставщиком за выполненный заказ и уклоняющимся от своих обязательств по контракту посредством обвинения поставщика в мошенничестве, а также рейдерами, стремящимися таким образом завладеть предприятием либо его ключевыми активами. При этом добросовестные предприниматели жалуются,

⁵⁴ Общая характеристика нормативного регулирования уголовной ответственности за непосредственно коррупционные преступления дана в Приложении 1 к настоящему докладу.

что в случаях, когда они выявляют мошеннические действия или хищения со стороны своих сотрудников, они получают отказы в возбуждении уголовных дел и сталкиваются с фактическим вымогательством взяток за выполнение сотрудниками полиции своих законных обязанностей.

Одним из наиболее распространенных инструментов для незаконного уголовного преследования бизнеса является предъявление предпринимателям и их управленческому персоналу обвинений в мошенничестве⁵⁵, к которому может добавляться обвинение в действии организованной группой⁵⁶. Важно отметить, что при возбуждении уголовных дел, имеющих признаки «заказного характера», уголовное преследование зачастую сопровождается противоречащим законодательству⁵⁷ применением к предпринимателям меры пресечения в виде содержания под стражей⁵⁸. Ввиду длительного лишения свободы предприниматели теряют возможность управлять бизнесом, что приводит к их разорению, сопровождающемуся потерей большого количества рабочих мест, налоговых поступлений и иными негативными социальными последствиями, либо прямому отъему бизнеса рейдерами. Во многих случаях доказать вину или вынудить предпринимателей, сидящих в следственном изоляторе, признать себя виновными не удастся, и через длительное время они выходят на свободу, лишившись предприятий, здоровья, а некоторые тяжело заболевают и не доживают до освобождения. При этом недобросовестных следователей крайне редко привлекают к ответственности⁵⁹ за допущенные нарушения в ходе

⁵⁵ УК РФ Статья 159. Мошенничество // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/8012ecdf64b7c9cfd62e90d7f55f9b5b7b72b755/ (дата обращения: 20.04.2020).

⁵⁶ УК РФ Статья 210. Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/5649f81c02c8558e22ab26207b2834c0d047d6fb/ (дата обращения: 20.04.2020).

⁵⁷ Имеется в виду статья 108 УПК РФ.

⁵⁸ Приложение к докладу Президенту Российской Федерации «Уголовное преследование предпринимателей: проблемы и предложения. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

⁵⁹ Ответственность предусмотрена статьей 299 УК РФ.

следствия, фальсификацию доказательств, утрату вещественных доказательств и арестованного дорогостоящего имущества⁶⁰. Материалы судебной статистики свидетельствуют о том, что в случае передачи уголовного дела в суд шансы на оправдательный приговор являются невысокими⁶¹.

Можно констатировать, что риски незаконного уголовного преследования и статистически высокая вероятность поддержки судами позиции стороны обвинения являются серьезной проблемой для предпринимателей и инвесторов в России, а создавшийся рынок коррупционных услуг в уголовно-правовой сфере оказывает разрушительное воздействие на инвестиционный климат.

Эта проблема обостряется в период экономических кризисов, когда пострадавший бизнес не имеет финансовой возможности соблюдать обязательные требования, за которые установлена уголовная ответственность. Например, остро стоит проблема уголовного преследования за «трудовые» составы УК РФ, когда пострадавший в результате кризиса бизнес не имеет экономической возможности в полной мере соблюдать обязательные требования Трудового кодекса РФ о выплате заработной платы и условиях увольнения сотрудников. Данные положения УК РФ на время кризиса нуждаются в безотлагательной корректировке.

Важную роль в мониторинге тенденций в сфере уголовного преследования предпринимателей и разработке рекомендаций играет Уполномоченный при Президенте России по защите прав предпринимателей. В Ежегодном докладе Уполномоченного Президенту РФ на основании обращений предпринимателей (их представителей) указывается, что более 30% всех поступающих обращений касаются жалоб на незаконное уголовное преследование⁶².

⁶⁰ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1590590/> (дата обращения: 20.04.2020).

⁶¹ Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081> (дата обращения: 20.04.2020).

⁶² Приложение к докладу Президенту Российской Федерации «Уголовное преследование предпринимателей: проблемы и предложения. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Прези-

Важно также отметить, что некоторые из таких рисков носят «спящий» характер. Например, в конце 2018 г. в УК РФ появилась статья 144.1 «Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение лица, достигшего предпенсионного возраста». Согласно данной статье, уголовная ответственность наступает в том случае, когда работодатель отказывает в приеме на работу по мотиву достижения лицом предпенсионного возраста, игнорируя наличие деловых качеств, необходимых знаний и навыков для занятия вакантной должности.

Фактически диспозиция статьи 144.1 УК РФ является описательной, но при этом текст данной статьи не дает ответа на вопрос, должна ли обоснованность увольнения лиц, достигших предпенсионного возраста, устанавливаться только с учетом положений уголовного закона, т.е. исходя из наличия соответствующего мотива.

Как отмечается в научных исследованиях, диспозиция статьи 144.1 УК РФ лишает правоприменителя какого-либо ориентира и может сделать решение вопроса об обоснованности отказа от приема на работу либо увольнения в свете квалификации соответствующего преступления произвольным, зависящим исключительно от конкретного правоприменителя. Такие опасения имеют определенные основания, связанные с неточностью формулировок уголовного закона. При формальном взгляде на проблему получается, что правоприменитель при квалификации преступления, предусмотренного статьей 144.1 УК РФ, вправе самостоятельно определять, имели ли место необоснованный отказ в приеме на работу либо необоснованное увольнение, поскольку законодатель в соответствующих статьях УК РФ не использует термин «незаконный», оставляя правоприменителю широкий простор для толкования и оставляя открытым вопрос о необходимости «межотраслевого обоснования». Ничто не мешает оставить за правоприменителем вопрос об обоснованности отказа в приеме на работу или увольнения, наделив его правом по своему усмотрению разрешать его⁶³.

денту РФ». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

⁶³ Вешняков Д. Ю. Проблемы применения уголовного законодательства об обеспечении недискриминационного трудоустройства // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 155.

Подобная ситуация создает риск того, что у правоохранительных органов может возникнуть соблазн потребовать у работодателя взятку за невозбуждение уголовного дела в первую очередь при увольнении сотрудников предпенсионного возраста.

На данный момент статья 144.1 УК РФ является «мертвой» — согласно официальным статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2019 г. в стране не было возбуждено ни одного уголовного дела по данной статье⁶⁴. Однако это не свидетельствует об отсутствии излишнего регуляторного риска в уголовно-правовой сфере для бизнеса, так как наличие коррупциогенного фактора в описанной ситуации налицо.

Значительно более опасная ситуация складывается, когда чрезмерно широкие пределы усмотрения при толковании уголовно-правовых норм способствуют распространению практики возбуждения уголовных дел, имеющих признаки дел заказного характера.

Такие уголовные дела чаще всего инициируются одной из сторон возникшего корпоративного спора либо заказчиком товаров, работ и услуг, не желающим расплачиваться с поставщиком за выполненный заказ и уклоняющимся от своих обязательств по контракту посредством обвинения поставщика в мошенничестве, а также рейдерами, стремящимися таким образом завладеть предприятием либо его ключевыми активами.

Например, в результате корпоративных споров порой возбуждаются весьма сомнительные с правовой точки зрения уголовные дела в отношении бывших собственников компании по статьям УК РФ о мошенничестве. Подобные уголовные дела, обладающие всеми признаками «заказных», зачастую основываются на искаженном толковании гражданско-правовых норм в связке с положениями УК РФ о хищении.

Так, весьма дискуссионным является вопрос о понимании такого признака хищения, как «чужое имущество», в ситуациях, когда речь идет о правах учредителей либо бенефициарных владельцев в отношении имущества хозяйственных обществ (обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ).

⁶⁴ Данные сводного отчета по России Генеральной прокуратуры РФ «Единый отчет о преступности» за январь-декабрь 2019.

Исследователями высказывается та точка зрения, что для учредителей имущество компаний является чужим и, соответственно, их можно привлечь к уголовной ответственности за его хищение⁶⁵. Основные аргументы в обоснование этой позиции базируются на следующих положениях гражданского законодательства:

а) коммерческие и некоммерческие организации, кроме государственных и муниципальных предприятий, а также учреждений, являются собственниками имущества, переданного им в качестве вкладов (взносов) их учредителями (участниками, членами), а также имущества, приобретенного этими юридическими лицами по иным основаниям (пункт 3 статьи 213 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ));

б) хозяйственными товариществами и обществами признаются корпоративные коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом. Имущество, созданное за счет вкладов учредителей (участников), а также произведенное и приобретенное хозяйственным товариществом или обществом в процессе деятельности, принадлежит по праву собственности хозяйственному товариществу или обществу (пункт 1 статьи 66 ГК РФ);

в) к юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют вещные права, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения. К юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют корпоративные права, относятся корпоративные организации (в том числе хозяйственные товарищества и общества)⁶⁶ (пункт 3 статьи 48 ГК РФ);

г) участник корпорации обязан: не совершать действия, заведомо направленные на причинение вреда корпорации; не совер-

⁶⁵ *Кравец Ю.* Ответственность за хищения, совершаемые на частных предприятиях // Законность. 1996. № 12. С. 23–29; *Яни П.С.* Преступное посягательство на имущество // Законодательство. 1998. № 10. С. 74–82; и др.

⁶⁶ К корпоративным организациям относятся: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации (пункт 1 статьи 65.1 ГК РФ).

шать действия (бездействие), которые существенно затрудняют или делают невозможным достижение целей, ради которых создана корпорация (пункт 4 статьи 65.2 ГК РФ).

Таким образом, из приведенных положений гражданского закона можно сделать выводы о том, что имущество хозяйственного общества принадлежит по праву собственности самому обществу, а не учредителю. Кроме того, статьи УК РФ о хищениях охраняют вещные права, а у учредителей хозяйственных обществ юридически нет вещных прав в отношении имущества таких компаний, и это означает, что для учредителей имущество их компаний является чужим и они могут его похитить.

Однако на практике постоянно возникают споры по поводу правомерности такого вывода, так как понимание имущества компаний как чужого для ее участника, особенно если этот участник — единственный, разделяется не всеми.

Неоднозначность ситуации можно проиллюстрировать примером, когда единственный учредитель коммерческой организации назначает генеральным директором гражданина, который становится так называемым номинальным руководителем, а тот оформляет генеральную доверенность на распоряжение имуществом этой фирмы на имя учредителя; который затем на основании генеральной доверенности переводит деньги из этой фирмы для уменьшения ее налоговой базы в другую организацию, где он также является единственным учредителем. Далее по заявлению номинального директора в отношении этого учредителя возбуждается уголовное дело по статье 160 УК РФ.

В этом случае, исходя из формального (гражданско-правового) подхода, перевод учредителем денег по фиктивному договору в свою другую фирму с точки зрения объективных признаков состава преступления можно действительно рассматривать как хищение чужого имущества. Однако основные аргументы против того, чтобы признавать имущество компаний «чужим» по отношению к учредителям, основываются не на положениях гражданского законодательства, а на логических противоречиях, которые возникают, если в процессе толкования признаков хищения признается истинность заявленного выше тезиса (имущество компаний является чужим для их учредителей). Смысл этих противоречий в следующем:

а) хозяйственное общество создается в интересах учредителей. Само по себе юридическое лицо — это лишь запись в ЕГРЮЛ,

абстракция. Единоличный учредитель компании фактически выступает ее реальным воплощением в действительности, его поведение — это поведение самой компании. С учетом целей и задач, ради которых регистрируется юридическое лицо, интересы этой организации не могут быть выше интересов его учредителей;

б) согласно складывающейся в России практике именно лица, фактически (а не юридически) контролирующие компании (прямо или опосредованно, например, бенефициарные владельцы), признаются потерпевшими при хищении имущества их компаний. Так, Г.А. Есаков задается вопросом: если в понятии хищения термин «имущество» трактуется по-иному в сравнении с ГК РФ (статья 128), то почему «собственник или иной владелец» должен получать здесь гражданско-правовое наполнение? И далее он указывает на то, что все чаще в качестве потерпевшего при хищении рассматриваются фактические владельцы компаний, а промежуточные (номинальные) юридические лица игнорируются при определении потерпевшего от преступления (см., например, определение Московского городского суда от 11.04.2012 № 22-3668). При этом «фактический владелец (собственник, бенефициар)» устанавливается не в юридическом смысле этого слова, а как вопрос факта, как фактическое обстоятельство дела⁶⁷.

Отсюда с очевидностью следует, что при совершении преступления в отношении имущества компании учредитель/бенефициар согласно статье 42 УПК РФ признавался бы потерпевшим от преступления. При таком подходе получается, что уголовный закон охраняет не просто имущественные права учредителя (бенефициара), раз их признают потерпевшими от хищения, а то, что это имущество не является для них чужим;

в) одной из процессуальных особенностей возбуждения уголовных дел в отношении учредителей хозяйственных обществ выступает, как правило, частно-публичный характер уголовного преследования. Так, в описанном нами выше примере с единственным учредителем организации и номинальным руководителем этой организации в качестве надлежащих заявителей о преступлении могут выступать только они сами как представители компании. Но

⁶⁷ Есаков Г.А. Бенефициарные связи и уголовная ответственность // Уголовное право. 2016. № 4. С. 29—35.

если бы учредитель не стал нанимать директора, а руководил бы компанией сам, то при совершении тех же действий, состоящих в перечислении средств этой компании второму юридическому лицу, его невозможно было бы привлечь к уголовной ответственности, так как в подобной ситуации написать заявление от имени компании может лишь он сам — преступник и одновременно представитель потерпевшего.

Отсутствие четкой правовой позиции по обозначенному вопросу позволяет порой возбуждать «заказные» уголовные дела о хищениях имущества компании при наличии корпоративного спора между заинтересованными лицами.

Подобная проблема должна быть разрешена путем внесения соответствующих разъяснений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате».

Еще одной актуальной проблемой, связанной с регуляторными рисками в уголовно-правовой сфере, стоит признать применение к должностным лицам коммерческих организаций в случае привлечения их к ответственности за «экономические преступления» такого квалифицирующего признака, как «группа лиц по предварительному сговору». Поскольку в любой организации имеется круг лиц, имеющих отношение к выполнению управленческих или ассистентских функций (руководитель, главный бухгалтер, финансовый директор, юрист), это автоматически образует в глазах обвинения «группу лиц», объединенных единой волей, целями своей деятельности и действовавших системно и организованно. Общественный вред от зачастую необоснованного признания лиц такой группой и даже сама угроза этого превышают вред от деяний, совершаемых подобной «группой», так как субъект предпринимательской сферы гарантированно прекращает свое существование, а упомянутые должностные лица получают более тяжелую ответственность за одно и то же признаваемое преступным деяние.

Таким образом, данную правоприменительную практику можно рассматривать в качестве очередного регуляторного риска в уголовно-правовой сфере, порождающего коррупционные риски.

Еще одной распространенной проблемой, связанной с уголовно-правовым преследованием в налоговой сфере, является практика квалификации действий по незаконному возмещению орга-

низацией НДС как хищения бюджетных средств и применением в данном случае статьи 159 УК РФ («Мошенничество»). При этом в результате применения статьи 159 УК РФ к таким случаям руководители предприятий не имеют даже тех немногочисленных гарантий и возможностей, которые предусмотрены сегодня статьями 198–199 УК РФ, и в первую очередь возможности прекратить уголовное преследование, инициативно погасив сумму налоговых претензий.

Действующие нормы уголовного закона и сложившаяся правоприменительная практика не позволяют также оценить добросовестность предпринимателя в зависимости от размера ранее уплаченных налогов, что позволило бы отсеять случайные для добросовестных налогоплательщиков недоимки и исключить чрезмерную угрозу уголовной ответственности.

Следует учесть, что возмещение НДС происходит не только при экспорте, но и при строительстве, значительных вложениях в развитие производства, когда по объективным причинам возникает сумма к возмещению из бюджета. Очевидно, что повышенная угроза уголовной ответственности в условиях правовой неопределенности, объективно возникающей вследствие сложности и запутанности налогового законодательства, способствует коррупционным проявлениям.

И таких регуляторных рисков, позволяющих осуществлять различные правоприменительные подходы в идентичных ситуациях в зависимости от мотивации представителей правоохранительных органов, достаточно много.

В целом сложности решения проблемы уголовно-правового давления на бизнес усугубляются серьезной деформацией правового сознания представителей правоохранительных органов и судей, специализирующихся на уголовных делах. Они перестают видеть границу между преступлениями и правонарушениями, ответственность за которые предусмотрена нормами регулятивных отраслей, стремятся любое правонарушение подводить под категорию уголовно-наказуемого преступления. По этой причине, например, практически во всех случаях образования налоговой задолженности в крупном размере автоматически возбуждаются уголовные дела. Правовые позиции Конституционного суда, позволяющие разграничивать налоговые правонарушения и преступления, связанные с уклонением от уплаты налогов, как правило, игнорируются.

Крайне негативное влияние на инвестиционный климат оказывает очевидная нереалистичность для представителей бизнеса возможности доказать свою невиновность по уголовным делам в судах ввиду ничтожно малого количества оправдательных приговоров, выносимых судами. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за первое полугодие 2019 г.⁶⁸ было вынесено менее 1% оправдательных приговоров по преступлениям в сфере экономической деятельности — 0,096% (111 из 115 280), из них оправдано по преступлениям: против собственности — 0,078% (273 из 111 274), в сфере экономической деятельности — 0,44% (17 из 3831), против интересов службы в коммерческих и иных организациях — 4% (7 из 175).

Такая низкая вероятность доказательства собственной невиновности существенно влияет на увеличение масштабов коррупционного рынка в уголовно-правовой сфере и стоимости коррупционных услуг, а также предопределяет значительное сопротивление заинтересованных лиц принятию любых эффективных решений по устранению предпосылок для коррупции и нарушений в правоприменении в данной сфере правоотношений.

Основных причин такого положения дел в судах несколько: это и кадровый состав судей — с широким представительством бывших сотрудников правоохранительных органов и непредставленностью выходцев из адвокатского сообщества и некоммерческого сектора; актуальными проблемами являются повышение независимости судей от органов власти и председателей судов, а также недостаточная открытость и прозрачность информации о судебных заседаниях для широкой общественности.

5.1. Меры по снижению коррупционных рисков в уголовно-правовой сфере

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 20.02.2019 Президент РФ В.В. Путин отметил, что «добросовестный бизнес не должен постоянно ходить под статьей, постоянно

⁶⁸ Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081> (дата обращения: 20.04.2020).

чувствовать риск уголовного или даже административного наказания». Как пояснил Президент РФ в ходе выступления на Петербургском международном экономическом форуме 7 июня 2019 г., «...логика наших действий заключается в следующем: это дальнейшая либерализация законодательства, укрепление гарантий и прав собственности, исключение даже формальных возможностей для злоупотребления правом для давления на бизнес...». Президент РФ отметил, что с целью формирования благоприятной деловой среды и свободной реализации предпринимательской инициативы необходимо пресечь необоснованное, а порой и противоправное вторжение правоохранительных органов в деловую среду, в работу компаний. Это необходимо сделать в развитие ранее поставленной им задачи обоснованной декриминализации нарушений, допускаемых в предпринимательской сфере (Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г., утв. Правительством РФ 29.09.2018).

Таким образом, на наш взгляд, в полной мере приоритетам государственной политики и задачам снижения коррупциогенных факторов влияния на инвестиционный климат будут отвечать следующие решения, направленные на совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики в уголовно-правовой сфере.

1. В целях защиты прав предпринимателей от использования уголовно-правовых методов воздействия в целях коррупционного давления необходимо **расширить полномочия органов прокуратуры по защите прав предпринимателей, в частности, возложить на прокуратуру ведение автоматизированного реестра преступлений с единой системой регистрации, которая позволит проследить движение по уголовному делу; предусмотреть обязательность согласования с прокурором решения следователя о возбуждении уголовного дела, избрании меры пресечения.**

2. Для обеспечения объективности и состязательности сторон в ходе судебного следствия необходимо **принятие законодательства о судебно-экспертной деятельности**, включающего положения о профилактике коррупционных рисков при осуществлении судебно-экспертной деятельности и позволяющего негосударственным судебным экспертам участвовать в судебной экспертизе, в том числе при рассмотрении уголовных дел по «экономическим статьям».

3. Снизить коррупционные риски при преследовании предпринимателей позволит **декриминализация и перевод в разряд административных правонарушений отдельных составов уголовных преступлений** (незаконное предпринимательство и др.), а также повышение порогов привлечения к уголовной ответственности по экономическим статьям⁶⁹.

4. Важно, чтобы суды, руководствуясь действующим законодательством в отношении предпринимателей, обвиняемых по экономическим статьям УК РФ, тщательно проверяли доводы следствия при избрании меры пресечения и чаще применяли меры пресечения, не связанные с лишением свободы, в частности, залог и запрет определенных действий. В условиях экономического кризиса, когда многие предприятия являются уязвимыми, избрание меры пресечения в виде заключения под стражу должно быть исключительной мерой. Поэтому **необходимо повысить уровень принятия решений о продлении срока содержания под стражей для обвиняемых по экономическим статьям**, на срок свыше 6 месяцев — только судом субъекта РФ, а свыше 12 месяцев — только Верховным Судом РФ.

Устранение указанных предпосылок для несовершенства отправления правосудия способно реально оздоровить российскую судебную систему. Так, в целях **укрепления института независимости судебной власти** необходимо реализовать комплекс следующих мер, предлагаемых экспертным сообществом и общественными институтами⁷⁰. Прежде всего при назначении судей на должность важнейшей задачей является обеспечение гарантии отсутствия влияния органов исполнительной власти на итоговые рекомендации Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. Для усиления независимости судей от председателей судов важно исключить полномочия председателей судов в процедурах отбора кандидатов на должно-

⁶⁹ Приложение к докладу Президенту Российской Федерации «Уголовное преследование предпринимателей: проблемы и предложения. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

⁷⁰ Предложения Совета о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия — СПЧ. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/567/> (дата обращения: 20.04.2020).

сти судей, ввести выборность председателей судов самими судьями на непродолжительный срок с обязательной ротацией, а также исключить из компетенции председателей судов правомочия распределять дела между судьями, предопределять результаты квалификационной аттестации судьи, инициировать его привлечение к дисциплинарной ответственности, принимать решения об установлении дополнительных материальных выплат. Очень важно исключить практику дисциплинарной ответственности судей в связи с отменой судебного акта. Также необходимо ввести запрет последующего рассмотрения уголовных дел теми же судьями, которые в ходе расследования разрешали вопросы об избрании подозреваемым меры пресечения. Для реализации важнейшей задачи по обеспечению прозрачности вынесения судебных решений важно ввести обязательное аудиопотоколирование судебных заседаний с возможностью доступа к этой информации через Интернет.

5. Обеспечение принципа неотвратимости ответственности следователей за грубые нарушения в ходе следствия, реальной состязательности сторон в ходе следствия и рассмотрения уголовных дел в судах, решительной борьбы со сращиванием следствия и судов и репрессивного уклона в деятельности представителей следственных органов и судей, автоматизированного контроля за правоприменением посредством цифровизации обеспечения обратной связи с общественными институтами — эти меры могут самым существенным образом улучшить состояние делового климата и повысить предпринимательскую инициативу.

6. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕГУЛЯТОРНЫМ РИСКАМ

6.1. Цифровизация государственного управления

Важнейшим инструментом обеспечения обратной связи и общественного контроля в целях противодействия коррупции является цифровизация.

Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в своих ежегодных докладах Президенту РФ постоянно представляет развернутый отчет, подготовленный на основании анализа многочисленных жалоб предпринимателей, поступающих как в его адрес, так и в адрес уполномоченных по защите прав предпринимателей во всех регионах страны. По данным последнего доклада Президенту РФ за 2018 г.⁷¹ количество обращений в связи с нарушением прав представителей бизнеса вследствие неправомерного уголовного преследования достигло 35% от общего количества поступающих жалоб.

Представители крупнейших объединений бизнеса (РСПП, «Опора России», «Деловая Россия» и ТПП РФ) также регулярно обращаются к Президенту России по вопросу массового нарушения прав предпринимателей и инвесторов в уголовно-правовой сфере. В 2019 г. Президент РФ неоднократно публично указывал на необходимость пресечения подобных нарушений в отношении бизнеса, и по его поручению была создана цифровая платформа «За бизнес»⁷² для работы с обращениями предпринимателей — сбора и проверки жалоб на незаконные действия со стороны правоохранительных органов.

⁷¹ Доклад Президенту РФ — 2018. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2018.html (дата обращения: 20.04.2020).

⁷² Забизнес.рф. Цифровая платформа для работы с обращениями предпринимателей. URL: <https://xn--80acmfcf0b7a.xn--p1ai/> (дата обращения: 20.04.2020).

Этот цифровой ресурс уже работает, однако необходимо отметить, что при его разработке не были в должной мере использованы алгоритмы цифровизации, позволяющие содержательно и в сжатые сроки обрабатывать большой поток поступающих жалоб⁷³. В настоящее время данный ресурс работает скорее как сайт для направления обращений, обеспечивающий только маршрутизацию жалоб, а сами жалобы содержательно по-прежнему обрабатываются вручную, что ставит результат их рассмотрения в прямую зависимость от квалификации и личного усмотрения лиц, проверяющих данные жалобы.

К XX Апрельской международной конференции по проблемам развития экономики и общества НИУ ВШЭ⁷⁴ был подготовлен доклад, в котором были отмечены важнейшие аспекты построения цифровых платформ как канала взаимодействия общественных институтов с властью, сочетающего информационные функции с аналитическими, а также позволяющего обеспечить управленческий контроль руководителей органов власти в отношении должностных лиц, осуществляющих коррупционно-опасные функции.

Ввиду того что цифровая платформа «За бизнес» не отвечает современным требованиям и возможностям по созданию цифровых ресурсов, не решает в полной мере поставленных при ее создании целей и задач, этот продукт нуждается в серьезной доработке. **Необходимо методами цифровизации обеспечить более эффективную работу цифровой платформы «За бизнес» по оперативному, качественному и объективному рассмотрению жалоб по существу.** Этого можно достичь на основе заданных алгоритмов типовых правонарушений должностных лиц и предусмотренных мер реагирования по каждому нарушению, выявленному в поступившей жалобе,

⁷³ Колганов Г. Бизнес остался при своих жалобах. Как предприниматели отзываются о работе платформы забизнес.рф // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4198908> (дата обращения: 20.04.2020).

⁷⁴ Артеменко Е.А., Долотов Р.О., Крылова Д.В. и др. Взаимодействие государственных органов власти с общественными институтами в целях минимизации коррупционных проявлений в отношении бизнеса: докл. к XX Апр. Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (Москва, НИУ ВШЭ, 9–12 апр. 2019 г.) / науч. ред. Д.В. Крылова. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019.

чтобы меры реагирования на такие нарушения были унифицированными, не корректируемыми вручную и не зависели от личного усмотрения лиц, рассматривающих обращения, поступающие через данную цифровую платформу. Это могло бы стать первым значимым шагом по обеспечению цифрового контроля за надлежащим правоприменением в отношении бизнеса, существенным фактором минимизации коррупционного давления на бизнес и значительного снижения предпринимательских и инвестиционных рисков в Российской Федерации.

Широкое внедрение информационных технологий способно существенно снизить коррупционные риски бизнеса, в частности, в контрольно-надзорной сфере. **Цифровой государственный контроль**⁷⁵ как инструмент дистанционного сбора данных о параметрах деятельности подконтрольных лиц, функционирования производственных объектов, автоматического анализа собранных данных на соответствие обязательным требованиям и наличия нарушений обеспечивает объективный, оперативный и не корректируемый вручную механизм осуществления функций, исключающий ненадлежащее использование должностных полномочий в коррупционных целях.

Можно констатировать, что необходимые инструменты для снижения коррупционных рисков бизнеса в России разработаны и последовательно внедряются. С одной стороны, это меры по устранению коррупциогенных факторов в сфере регулирования хозяйственной деятельности — прежде всего устранения законодательных пробелов в разрешительной деятельности, избыточного регулирования и несоразмерных мер административной ответственности в контроле и надзоре. С другой стороны, это меры по контролю за правоприменением посредством цифровизации и обеспечения прозрачных механизмов обратной связи с субъектами хозяйственной деятельности, а их последовательное комплексное применение способно существенно снизить коррупционные риски бизнеса и оздоровить инвестиционный климат.

⁷⁵ Плаксин С.М., Абузярова И.А., Кнутов А.В. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад. 2018 г. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916> (дата обращения: 20.04.2020).

6.2. Механизм антикоррупционной экспертизы

Еще одним инструментом минимизации регуляторных рисков является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов⁷⁶. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждает Правила и Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 определены коррупциогенные факторы, одним из которых является наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, т.е. установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям. Этот коррупциогенный фактор наряду с иными, определенными Постановлением Правительства РФ, может создавать регуляторные риски, порождающие коррупционные риски в сфере предпринимательства.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, органами, организациями, их должностными лицами.

Институты гражданского общества и граждане за счет собственных средств также могут проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), получив статус экспертов, на основании Административного регламента Минюста России по предоставлению государственной услуги по осуществлению ак-

⁷⁶ Подробнее см. Приложение 3 к настоящему докладу.

кредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57).

Заключения направляются на бумажном носителе и (или) в форме электронного документа в организации-разработчики по адресам электронной почты. В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы указываются выявленные в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы и конкретные способы их устранения.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения.

Ввиду того что в настоящее время общепризнанной проблемой является низкая вовлеченность институтов гражданского общества и граждан в осуществление независимой антикоррупционной экспертизы, органами государственной власти совместно с научным и экспертным сообществом прорабатывается комплекс мер по повышению мотивированности указанных институтов в данном процессе⁷⁷.

6.3. Институт комплаенса как механизм профилактики регуляторных рисков и коррупционных практик

Комплаенс на сегодняшний день стал общепризнанным корпоративным стандартом и ключевой методикой митигации регуляторных рисков. Данная методология применима к совершенно различным сферам и отраслям права. Для каждой компании набор регуляторных рисков и их «вес» обладает своей собственной спецификой, зависящей от характера бизнес-процессов. При этом из всех специальных видов комплаенса, включая антимонополь-

⁷⁷ Долотов Р.О., Крылова Д.В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 163–173.

ный, налоговый, санкционный, банковский, корпоративный, трудовой, таможенный и т.д., ключевую роль в предотвращении коррупционных практик носят меры по обеспечению соответствия стандартам антикоррупционного и этического должностного поведения сотрудников организаций, объединяемые понятием антикоррупционного комплаенса⁷⁸.

Нормативную основу национального регулирования института антикоррупционного комплаенса составляет статья 13.3 Федерального Закона «О противодействии коррупции»⁷⁹, в которой закреплена обязанность организаций принимать меры противодействия коррупции и определен *примерный* список мер антикоррупционного комплаенса.

Согласно указанной норме принимаемые в организации меры *могут* включать в себя:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Необходимо отметить, что лучшие практики по внедрению антикоррупционных мер в организациях выходят далеко за рамки требований статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии

⁷⁸ Под антикоррупционным комплаенсом понимается корпоративная программа (политика), общепризнанный корпоративный стандарт противодействия коррупции, который внедряется в компанию посредством создания специальных положений и инструкций, основанных на действующем законодательстве, что содействует минимизации бизнес-рисков в современных условиях.

⁷⁹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 20.04.2020).

коррупции»⁸⁰, так как при том, что для всех юридических лиц устанавливается обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, конкретный перечень таких мер не указывается, а часть вообще носит общий и неконкретный характер.

Проблему неопределенности содержания статьи 13.3 ФЗ «О противодействии коррупции» не устранили и «Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции» (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ 08.11.2013)⁸¹. Хотя они детализовали ряд положений статьи 13.3 ФЗ «О противодействии коррупции» и дали минимально необходимое представление о мерах антикоррупционного характера в компании, но реального представления о способах внедрения политик в компанию не определяют.

Именно неполнота регулирования действующим законодательством института антикоррупционных требований к организациям приводит к необходимости издавать новые и все более детальные «методички» для организаций всех типов по разработке и внедрению антикоррупционных политик.

Так в сентябре 2019 г. Министерство труда и социальной защиты РФ издало три новых документа, которые хоть и носят рекомендательный характер, все же имеют важное значение и для ориентирования корпоративного и государственного сектора в конкретном составе требуемых мероприятий, и для контролирующих органов, представленных органами прокуратуры.

1. Информация от 18.09.2019 «Меры по предупреждению коррупции в организациях»⁸².
2. Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации (утв. Минтрудом России 18.09.2019)⁸³.

⁸⁰ См. Приложение 3 к настоящему докладу.

⁸¹ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ 08.11.2013) // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70499600/> (дата обращения: 20.04.2020).

⁸² Информация Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.09.2019 «Меры по предупреждению коррупции в организациях» // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/72755766/> (дата обращения: 20.04.2020).

⁸³ Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации (утв. Минтрудом России 18.09.2019) // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/72755734/> (дата обращения: 20.04.2020).

3. Памятка Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.09.2019 «Закрепление обязанностей работников организации, связанных с предупреждением коррупции, ответственность и стимулирование»⁸⁴.

Вышеперечисленные документы, так же как и Методические рекомендации 2013 г., не дают полноценного понимания и полной определенности содержания антикоррупционных мер, которые компании обязаны внедрять в свою деятельность. Недостатком указанных выше документов является также то, что они не носят нормативного характера, представляя собой, по сути, справочный материал, ввиду чего они оказываются неспособны устранить недостатки правового регулирования, имманентные статье 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции».

При этом упомянутые документы включают в себя ряд важных рекомендаций, имеющих значение при принятии антикоррупционных мер в организации:

- Деятельность по предупреждению коррупции в организации должна носить системный и последовательный характер. Для этого рекомендуется прежде всего разработать и принять антикоррупционную политику организации.
- Содержание антикоррупционной политики конкретной организации определяется особенностями деятельности организации.
- Антикоррупционную политику и другие документы организации, регулирующие вопросы предупреждения коррупции, рекомендуется утверждать локальными нормативными актами, что позволит обеспечить обязательность их выполнения всеми работниками организации.
- Принятие антикоррупционной политики организации должно сопровождаться информированием работников об установленных ею подходах к противодействию коррупции и разъяснением важности их соблюдения; желательным также является привлечение к информированию руководства

⁸⁴ Памятка Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.09.2019 «Закрепление обязанностей работников организации, связанных с предупреждением коррупции, ответственность и стимулирование» // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/72755722/> (дата обращения: 20.04.2020).

организации. Всех работников организации рекомендуется ознакомить с антикоррупционной политикой под роспись. Обязанность соблюдать антикоррупционную политику организации также рекомендуется включать в трудовые договоры работников.

- При выстраивании эффективной антикоррупционной политики критически важным является понимание того, какие коррупционные правонарушения могут быть совершены работниками данной конкретной организации с учетом специфики ее деятельности, в рамках каких бизнес-процессов такие правонарушения наиболее вероятны, каковы возможные способы или схемы их совершения и к каким последствиям они могут привести.
- Организации, планирующей проводить оценку коррупционных рисков, рекомендуется разработать и утвердить приказом руководителя организации собственный порядок (методику) оценки коррупционных рисков, учитывающий специфику данной организации: сферу ее деятельности и уставные цели, характер взаимодействия с государственными органами и иными регулирующими инстанциями, наличие или отсутствие внешнеэкономической деятельности и иные факторы.
- Одним из важнейших инструментов предупреждения коррупции в организации является выявление и урегулирование конфликта интересов. Организациям, особенно с государственным участием, рекомендуется уделять данному инструменту пристальное внимание в ходе выстраивания системы антикоррупционных мер; для частных организаций регулирование конфликта интересов также становится актуальным в рамках противодействия корпоративному мошенничеству.
- Одним из наиболее полезных инструментов предупреждения коррупции в организации является установление для работников стандартов и кодексов поведения.
- Получение подарка делает работника в определенной степени обязанным дарителю; в связи с этим подарки часто используются для поддержания неформальных, в том числе коррупционных, отношений. Получение даже незначительных по стоимости подарков может быть, при наличии опре-

деленных обстоятельств, квалифицировано как получение взятки или коммерческий подкуп.

- При установлении антикоррупционных стандартов в данной сфере рекомендуется уделить внимание как получению подарков сотрудниками организаций, так и дарению подарков от имени организации.
- Наличие у работника ценных бумаг в организации, в отношении которой он обладает определенными распределительными или управленческими полномочиями, на стоимость которых он косвенно может повлиять, принимая решения в пользу такой организации, вводит работника в ситуацию конфликта интересов; а работа по совместительству на организацию-партнера или конкурента может являться прикрытием для выплаты работнику под видом заработной платы вознаграждения за использование им своего положения в интересах данной организации.
- При выстраивании в организации системы антикоррупционных мер следует учитывать, что коррупционные риски могут возникать не только непосредственно внутри организации, но и вне ее — в первую очередь в ходе взаимодействия организации с различными контрагентами: деловыми партнерами, поставщиками, лицами, привлекаемыми для выполнения тех или иных работ, оказания услуг, клиентами, организациями, участвующими в слиянии или поглощении, и иными лицами. В том числе организации целесообразно иметь в виду, что возможны ситуации, при которых организация в связи с взаимодействием с недобросовестным деловым партнером может стать участником антикоррупционного расследования, проводимого правоохранительными органами.
- В целях выявления и принятия мер по минимизации таких рисков организациям рекомендуется обеспечить внедрение оценки добросовестности контрагентов.
- Особое значение для предотвращения коррупционных рисков имеет правильная организация процедур внутреннего контроля и надлежащего ведения бухгалтерского учета.

Следует отметить, что при внедрении в компании мер антикоррупционного характера и при разработке антикоррупционной

политики компаниям, безусловно, не стоит ограничиваться положениями пока еще далекого от совершенства национального регулирования, а надлежит руководствоваться лучшими практиками и принятыми в международной корпоративной практике стандартами антикоррупционного комплаенса, в том числе базирующимися на гораздо более детализированных требованиях FCPA и UK BA, изложенных в соответствующих методических документах⁸⁵.

Понятие коррупционного риска, используемое в контрольно-надзорной сфере, отличается от применяемого в корпоративной сфере и по-разному воспроизводится в документах профильного федерального органа исполнительной власти, ответственного за выработку и организацию внедрения и консультативно-методического обеспечения мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, — Минтруда России.

В Методических рекомендациях по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утверждены протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 № 47(7)) коррупционные риски определены как «вероятность (возможность) проявлений коррупции и наступления неблагоприятных последствий, вызванных ими».

Рекомендациями по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации (утверждены Минтрудом России 18.09.2019) коррупционный риск определен как возможность совершения работником организации, а также иными лицами от имени или в интересах организации коррупционного правонарушения.

В корпоративной сфере Минтруд России рекомендует начинать работу по оценке коррупционных рисков с выявления потенциально наиболее подверженных коррупции направлений деятельности и бизнес-процессов организации.

⁸⁵ См., например: A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act By the Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Также см. Приложение 3 к настоящему докладу.

Наиболее высокие коррупционные риски с точки зрения Минтруда России возникают в первую очередь в следующих направлениях деятельности организации:

- закупка товаров и услуг для нужд организации;
- получение и сдача в аренду имущества;
- реализация имущества, в том числе непрофильных активов;
- любые функции, предполагающие финансирование организацией деятельности физических и юридических лиц (например, предоставление кредитов, спонсорской помощи и т.д.).

В качестве ключевого критерия для отнесения направлений деятельности организации к коррупционно опасным и последующего их ранжирования по уровню коррупционных рисков может использоваться объем финансовых средств, распределяемых в рамках того или иного бизнес-процесса.

На основании рекомендаций Минтруда России можно выделить семь этапов проведения оценки коррупционных рисков в организации.

1. Подготовительный этап, который включает в себя принятие организационных решений о проведении оценки коррупционных рисков, определение методики проведения оценки, определение плана проведения оценки, назначение ответственных лиц, закрепление в должностных полномочиях обязанностей работников организации в связи с проведением оценки коррупционных рисков.

2. Этап описания бизнес-процессов, который включает в себя представление всех направлений деятельности организации в формате бизнес-процессов, описание подпроцессов, составляющих каждый бизнес-процесс.

3. Этап идентификации коррупционных рисков, включающий выделение в каждом из бизнес-процессов критических точек и обобщенное описание возможностей для реализации коррупционных рисков в каждой критической точке.

4. Этап анализа коррупционных рисков, включающий подготовку описания коррупционных схем, т.е. детального формализованного описания возможных способов совершения коррупционного правонарушения в критической точке, а также формирование перечня должностей работников организации, которые могут быть вовлечены в совершение коррупционного правонарушения в критической точке.

5. Этап ранжирования коррупционных рисков, в рамках которого должны быть проведены оценка вероятности реализации и возможного ущерба от реализации каждого коррупционного риска, ранжирование коррупционных рисков по степени значимости в соответствии с заранее установленными критериями и определение приоритетов при принятии мер по минимизации коррупционных рисков.

6. Этап разработки мер по минимизации коррупционных рисков, включающий в себя подготовку предложений по минимизации всех или наиболее существенных идентифицированных коррупционных рисков.

7. Этап оформления, согласования и утверждения результатов оценки коррупционных рисков, включающий формирование и представление на утверждение руководителю организации реестра (матрицы) коррупционных рисков организации и перечня должностей, связанных с коррупционными рисками.

По результатам оценки коррупционных рисков для каждого рассмотренного направления деятельности (бизнес-процесса) организации составляется общий перечень выявленных коррупционных рисков. Соответствующая информация представляется в форме Реестра (карты) коррупционных рисков, включающей в себя следующие сведения:

- направление деятельности (бизнес-процесс);
- описание критической точки;
- краткое описание возможной коррупционной схемы;
- должность работника, деятельность которого связана с коррупционными рисками;
- реализуемые и предлагаемые меры по минимизации рисков в критической точке.

На основании результатов анализа коррупционных рисков формируется Перечень должностей в организации, замещение которых связано с коррупционными рисками.

6.4. Меры по стимулированию участия организаций в противодействии коррупции

Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 гг. (утвержден Указом Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378)

Правительству РФ совместно с бизнес-ассоциациями поручена проработка предложений, направленных на стимулирование участия организаций в противодействии коррупции.

При этом необходимо отметить, что в настоящее время информированность бизнес-субъектов о возможностях и преимуществах внедрения мер антикоррупционного комплаенса невысокая, а практика внедрения соответствующих мер не является распространенной.

В связи с этим существенным потенциалом в решении задачи стимулирования участия организаций в противодействии коррупции обладает принятие на государственном уровне конкретных мер, направленных на стимулирование хозяйствующих субъектов предпринимать меры по противодействию коррупции.

К таковым мерам могут быть отнесены:

1) **совершенствование действующего законодательства об ответственности организаций за коррупционные правонарушения**, а именно: внесение изменений в примечание 5 к статье 19.28 действующего КоАП РФ, предусматривающего основания освобождения от административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное данной статьей, в виде дополнения его следующим основанием: «если юридическое лицо разработало и приняло предусмотренные действующим законодательством меры по предупреждению коррупции»;

2) **совершенствование действующего антикоррупционного законодательства, адресованного хозяйствующим субъектам**, в частности, **дополнить статью 13.3. Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»** положением о том, что «организация, внедрившая предусмотренную российскими или международными стандартами систему соответствия требованиям антикоррупционного законодательства (систему антикоррупционного комплаенса), считается выполнившей требования настоящей статьи без дополнительной проверки»;

3) проработка вопроса об изменении действующего законодательства с целью **предусмотреть для организаций, внедривших в полном объеме все необходимые меры антикоррупционного характера, упрощенный либо приоритетный доступ к мерам государственной поддержки**; проработать вопрос о подготовке изменений в действующее законодательство с целью учесть данную характеристику

организации при проведении государственных и муниципальных конкурсов (торгов).

Необходимо отметить, что внедрение даже самых совершенных инструментов комплаенса не страхует компании от реализации регуляторных рисков и следующих за ними коррупционных практик. Только силами одних компаний, в полной мере воплотивших все предусмотренные требованиями статьи 13.3. ФЗ «О противодействии коррупции» и методических рекомендаций Минтруда 2013, 2019 гг. процедуры и внедривших лучшие международные практики, преодолеть коррупционные риски, порождаемые несовершенным регулированием, невозможно. Как следствие, корпоративный сектор, не имея возможности своими силами преодолеть внешние риски, которые в период кризиса начинают носить ультимативный и труднопреодолимый характер, при сохранении текущего состояния регулирования, вследствие невозможности уступать коррупционному давлению будет нести тяжелые экономические последствия, что негативно отразится на общей экономической ситуации в стране.

Для малого и среднего бизнеса регуляторные риски являются еще более опасными в период кризиса ввиду их, как правило, меньшей экономической устойчивости. Для такой категории субъектов предпринимательства лучшим стимулом для внедрения антикоррупционных мер станут активные действия государства по минимизации регуляторных рисков, порождающих коррупцию, проблемы и издержки для бизнеса и экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Минимизация регуляторных рисков путем совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики в современных условиях представляется важнейшим приоритетом государственной политики в сфере регулирования хозяйственной деятельности, направленной в том числе на предотвращение негативного влияния коррупции на социально-экономические процессы.

Сводный перечень рекомендуемых мер по снижению регуляторных и коррупционных рисков в сфере государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов приводится ниже в табл. 2.

Успешная работа по устранению регуляторных рисков в перспективе самым благоприятным образом повлияет на общее улучшение инвестиционного климата. Это реалистичная задача, в решении которой бизнес-объединения, экспертное и научное сообщество проявляют готовность принимать самое активное участие. Последовательность и решительность в реализации разрабатываемых мер может значительным образом повысить инвестиционную привлекательность нашей экономики как для российских, так и для зарубежных инвесторов, существенно снизить уровень коррупции в России, а также ощутимо повлияет на способность российских предприятий преодолеть последствия острого экономического кризиса.

Таблица 2. Рекомендации по снижению регуляторных и коррупционных рисков в сфере государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
<i>Разрешительная деятельность органов государственной власти</i>					
I.	С учетом развития экономического кризиса и возможности повторения подобного кризиса в будущем необходима полная цифровизация разрешительной деятельности и расширение перечня услуг, предоставляемых дистанционно через МФЦ и портал «Госуслуги», а также включение в этот перечень ряда услуг естественных монополий	Перечень услуг, предоставляемых МФЦ, а также на портале «Госуслуги», периодически расширяется. В условиях административных ограничений контактов между людьми задача перехода на дистанционное взаимодействие при предоставлении любых разрешений становится необходимой и предельно актуальной	Расширение перечня госуслуг, предоставляемых в МФЦ и на портале «Госуслуги», находится в планах Правительства РФ. За последние несколько лет перечень обязательных к предоставлению услуг расширился в 7 раз (поправки в Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления»)	Расширение перечня услуг возможно в рамках текущего финансирования деятельности МФЦ. Но потребуются значительное финансирование создания цифровой инфраструктуры, прежде всего в муниципальных, где недостаточен уровень доступа в Интернет, и техническое оснащение муниципальных органов власти для перехода на электронные сервисы может оказаться непростаточным	Снижение вероятности коррупционно обусловленной волокиты и неправомерных отказов заявителям за счет устранения прямого взаимодействия должностного лица и заявителя

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
2.	Детализация в разрабатываемом законодательстве об основах разрешительной деятельности процедур дистанционного предоставления разрешительных услуг, а также определение основных форм разрешительной деятельности, прав и обязанностей разрешительных органов, их должностных лиц, включая перечень запретов	Законопроект «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» находится в разработке в Правительстве РФ (Минэкономразвития России). Предложение о преимущественно дистанционном порядке предоставления разрешительных услуг является новым и потребует пересмотра отдельных положений законопроекта. Последняя версия законопроекта содержит положения о формах, правах и обязанностях разрешительных органов, их должностных лиц, включая перечень запретов (например, запреты истребовать лишние документы, взимать не предусмотренную законодательством плату и проч.)	Законопроект находится в стадии доработки, требуется его актуализация в части детализации процедур дистанционного предоставления разрешений пока законопроект не внесен в Государственную Думу ФС РФ	В связи с тем что в основном законопроект уже разработан, дополнительные расходы не требуются	Реализация разрешительной деятельности снизит коррупционные риски благодаря детальной регламентации разрешительных процедур, перевода процедур в электронный формат и сокращения оснований для принятия решений на основании личного усмотрения должностного лица

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
3.	Утвердить административные регламенты предоставления максимально широкого перечня государственных (муниципальных) услуг в сфере разрешительной деятельности в электронном виде, включая процедуры подачи документов, дистанционное взаимодействие с заявителем при принятии решения о предоставлении разрешения	Новизна рекомендации связана с актуальностью установления в административных регламентах процедур дистанционного предоставления разрешения. За 10-летний период действия проекта федерального закона (Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных административных услуг») многие административные регламенты так и не были приняты	Административные регламенты предоставления государственных (муниципальных) услуг в разрешительной деятельности постоянно принимаются (актуализируются). Но стопроцентной обеспеченности разрешительных процедур регламентами нет	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Перевод предоставления разрешений в электронный формат через административные регламенты создает правовую основу, чтобы снизить возможность личного усмотрения и злоупотреблений, что является коррупционным фактором

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
4.	На федеральном уровне целесообразно принять типовые административные регламенты, на основании которых будут регламентированы электронные (дистанционные) способы предоставления разрешений в субъектах РФ и муниципалитетах	Возможность установления на федеральном уровне единых стандартов предоставления государственных (муниципальных) услуг предлагалась НИУ ВШЭ в рамках работы «Разработка предложений по проектам типовых административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере строительства» для АИЖК. Предложение было реализовано в градостроительной сфере (Федеральный закон от 27.12.2019 № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). По иным видам услуг в сфере разрешительной деятельности такая рекомендация ранее не давалась	Ввиду уникальности данной рекомендации она до настоящего времени не прорабатывалась. Рекомендация детально прорабатывалась для сферы строительства, но актуальна и реализуема и для других отраслей	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Коррупционные риски в сфере разрешительной деятельности будут снижены за счет становления единой регламентации, учитывающей как последние изменения в законодательстве, так и лучшие региональные (муниципальные) практики

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
5.	По тем видам, на которые не распространяется требование о наличии административных регламентов, целесообразно утвердить нормативный порядок предоставления решений в электронном виде	В существующем виде данная рекомендация является новой и потребует пересмотра законопроекта «О разрешительной деятельности в Российской Федерации» в части регламентации порядка предоставления разрешений по услугам, не предоставляемым органами власти (например, Банк России, ТПП России и проч.) в электронном виде	Ввиду новизны данной рекомендации она до настоящего времени не прорабатывалась	Потребуются дополнительные финансовые затраты на создание цифровой инфраструктуры для предоставления решений в электронном виде (доступ в Интернет, компьютеры в регионах и муниципалитетах)	Введение электронного порядка предоставления разрешений во всех сферах будет способствовать снижению коррупционных рисков не только в органах власти, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги, но и в иных органах, организациях, осуществляющих публичные функции
6.	Создание возможности предоставления максимально широкого перечня видов разрешений в электронном виде	Обсуждение идеи предоставления максимально широкого перечня видов разрешений в электронном виде возможно в рамках законопроекта о разрешительной деятельности	Ввиду новизны данной рекомендации она до настоящего времени не прорабатывалась	Потребуются расходы, связанные с подключением к системе межведомственного электронного взаимодействия, для сервисам «Госуслуг» для тех организаций, которые в настоящее время не выдают разрешения в электронном виде	Снижение вероятности коррупционно обусловленной волокиты и неправомерных отказов заявителям за счет устранения прямого взаимодействия должностного лица и заявителя

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
7.	Предлагается рассмотреть возможность применения принципов риск-ориентированного подхода в разрешительной деятельности, основанной на упрощении (усложнении) процедур получения разрешения в зависимости от потенциальных рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям	Рекомендация является новой. Сведения об аналогичных рекомендациях отсутствуют	Ввиду уникальности данной рекомендации она до настоящего времени не прорабатывалась	Потребуются проведение научно-исследовательских работ по оценке потенциальных рисков причинения вреда от изменения разрешительных мер	Это позволит в последующем заменить разрешительный подход к осуществлению видов деятельности на иные более «мягкие» административные меры (например, в некоторых случаях заменить лицензирование или разрешение уведомительным порядком начала деятельности)

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
<i>Контрольно-надзорная деятельность</i>					
8.	Обеспечить, чтобы нормы нового КоАП не ухудшали положение бизнеса и предприниматели субъект ответственности размер ответственности исключительно за нарушения, представляющие повышенную общественную опасность, а также не позволяли посредством предусмотренного механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях заставлять или дополнять осуществление проверок	Несмотря на то что КоАП был предусмотрен принцип справедливости и соразмерности (административное наказание должно быть справедливым и соразмерным, т.е. соответствовать характеру административного правонарушения, степени общественной опасности и размеру вреда, который причинен (может быть причинен)), в тексте основной части КоАП предусмотрено существенное увеличение штрафов по многим «предпринимательским» составам административных правонарушений	Требуется комплексный пересмотр с участием научного и предпринимательского сообщества всех норм проекта КоАП в части размера санкций и приведение его в соответствие с концепцией нового КоАП. Необходимо игнорирование принципа справедливости и соразмерности ответственности, тем более в условиях экономического кризиса	В связи с тем что в основном проект КоАП уже разработан, дополнительные расходы не требуются	Снижение коррупционных рисков возможно за счет сокращения оснований для несправедливого привлечения субъектов предпринимательства к значительной ответственности за совершение правонарушений, не представляющих существенной общественной опасности

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагаеся ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
9.	Необходима более четкая регламентация установления сроков выдачи предписаний, в частности, при установлении срока исполнения предписания должен учитываться характер допущенных нарушений, степень угрозы причинения вреда и сроки совершения действий, необходимых для исполнения предписания, а предписание должно содержать указания на конкретные действия по устранению выявленных нарушений. Если для исполнения требований, содержащихся в предписании, необходимо установить различные сроки, следует предусмотреть возможность выдачи нескольких предписаний по результатам одной контрольной проверки. По мотивированному ходатайству	В таком виде рекомендация является новой и может быть оперативно реализована в рамках действующего КоАП РФ	Разработка нормативных актов по реализации данной рекомендации не ведется	Финансирование возможно в рамках текущего финансового нормотворческой деятельности ведомств	Снижение возможности предъявления необоснованных требований подконтрольным субъектам

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
	подконтрольного субъекта и признанию причины уважительной должна быть установлена возможность продления срока исполнения предписания. Целесообразно уточнить основания для проведения проверки по ранее выданным предписаниям: к примеру, закрепить положение о непроведении внеплановой проверки на основе полученного отчета от хозяйствующего субъекта о выполнении выданного предписания, предусмотреть зависимость решения о форме проверки факта исполнения предписания (проверка, отчет, информация с дистанционных источников контроля и т.п.) от категории риска подконтрольного субъекта, уровня риска выявленного нарушения, действия иных индикаторов				

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
10.	Публикация и мониторинг исчерпывающего перечня обязательных требований к подконтрольным субъектам, начиная с федеральных законов и заканчивая нормативными актами муниципального уровня. Мониторинг новых обязательных требований на предмет содержания в них требований, ликвидированных в рамках «регуляторной гильотины»	В части мониторинга перечня вновь установленных обязательных требований рекомендация является новой	В настоящее время обязательные требования актуализируются в рамках деятельности рабочих групп механизма «регуляторной гильотины», но мониторинг новых перечней требований не проводится	Требуется финансирование мониторинга перечня новых обязательных требований	Снижение возможности предъявления необоснованных требований подконтрольным субъектам
11.	Обязательное использование проверочных листов при проведении любых мероприятий по контролю и надзору и мониторинг их содержания с целью выявления обременительных для бизнеса требований, подлежащих проверке	Рекомендация в части мониторинга содержания проверочных листов является новой. Использование проверочных листов предусмотрено Федеральным законом № 294-ФЗ, но не является повсеместным	Сейчас их использование регламентировано положением о виде федерального государственного контроля (надзора), поряком организации и проведения отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, но мониторинг содержащихся в них требований не проводится	Требуется финансирование мониторинга утвержденных проверочных листов	Снижение возможности предъявления необоснованных требований подконтрольным субъектам

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
12.	Использование контрольно-надзорными органами карт коррупционных рисков для выявления и пресечения неправомерного поведения должностных лиц контрольно-надзорных органов	Рекомендации давались НИУ ВШЭ в рамках сопровождения приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» в 2017 г. По итогам работы 11 ФОИВ утвердили карты коррупционных рисков, часть из которых не соответствовала выработанным рекомендациям	Контрольно-надзорные органы в пилотном режиме утверждали карты коррупционных рисков в 2017–2018 гг., и некоторые из них требуют обновления и пересмотра	Потребуются финансирование в рамках правительственного задания разработки и последующего внедрения карт коррупционных рисков с участием предпринимательского и научного сообщества	Выявление коррупционных рисков, свойственных контрольному органу с учетом специфики его функций, позволяет принимать адресные меры, препятствующие реализации конкретных сложившихся на практике коррупционных схем
13.	Необходимо внедрять комплексные системы управления коррупционными рисками контрольно-надзорных органов с ранжированием рисков неправомерного поведения должностных лиц контрольно-надзорных органов по их частоте и тяжести последствий	Данная инициатива является новой	Ввиду новизны данной рекомендации она до настоящего времени не прорабатывалась	Потребуются финансирование научно-исследовательских работ по обоснованию внедрения системы управления коррупционными рисками в каждом ведомстве с учетом его специфики	Данная рекомендация позволит внедрять в ведомствах систему противодействия коррупционным рискам на основе их научно обоснованной оценки

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
14.	Обеспечить регулятивный мониторинг эффективности мер, предусмотренных картами коррупционных рисков, и использования контрольно-надзорными органами карт коррупционных рисков для предотвращения коррупционных проявлений, обеспечив обратную связь с экспертным сообществом, представителями гражданского общества, предпринимательскими объединениями, научным сообществом	В предложенном виде инициатива является новой	Не были реализованы рекомендации по увеличению эффективности использования разработанных карт на основе прозрачных механизмов обратной связи с подконтрольными субъектами и действенных мер реагирования на нарушения, отраженные в картах, со стороны должностных лиц контрольно-надзорных органов	Требуется финансирование в рамках правительственного задания для осуществления независимой стороной мониторинга эффективности мер карт коррупционных рисков на основании обратной связи от полковых субъектов	Публичность информации на официальных сайтах контрольно-надзорных органов о привлечении к ответственности конкретных должностных лиц за правонарушение может стать сдерживающим фактором в отношении совершения ими коррупционно опасных действий

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
15.	В рамках неотложных мер по поддержке экономики необходимо снижение издержек бизнеса при взаимодействии с контрольно-надзорными органами и скорейшее распространение риск-ориентированного подхода на все виды контроля и надзора, включая региональный и муниципальный	В таком виде рекомендация является новой и может быть оперативно реализована в рамках действующего Федерального закона № 294-ФЗ	В настоящее время данный подход применяется в отношении 26 видов федерального контроля (надзора) и в отношении 7 видов регионального контроля (надзора). Однако по экспертным оценкам в России более 200 видов контроля (надзора), в том числе муниципального уровня	Потребуются проведение экспертных работ по обоснованию отнесения подконтрольных субъектов к категориям риска и выбор периодичности мероприятий по контролю для минимизации рисков	Учитывая тяжелое экономическое положение бизнеса, реализация рекомендаций приведет к снижению числа нецелеобразных проверок, позволит оптимизировать контрольно-надзорную деятельность, сосредоточив ресурсы на объектах, объективно представляющих большую опасность (сопержащих более высокие риски причинения вреда)
16.	В условиях экономического кризиса необходимо существенное сокращение количества плановых проверок в пользу проверочных мероприятий без личного взаимодействия с полконтрольными субъектами как мера, позволяющей сократить число контактов между людьми и снизить административную нагрузку на бизнес	В данном виде рекомендация является новой. Ранее Президентом РФ ставилась задача по сокращению числа внеплановых проверок контроля (надзора) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ежегодно (не более 30% от количества плановых проверок). Однако идея замены широким перечнем плановых проверок мероприятий без личного взаимодействия с полконтрольными субъектами не обсуждалась	Ввиду новизны данной рекомендации она до настоящего времени не прорабатывалась	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Снижение коррупционных рисков за счет устранения прямого взаимодействия должностного лица и заявителя

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
17.	В качестве первоочередной меры по сокращению административных издержек бизнеса требуется исключение дублирования базовых видов контроля (надзора) и лицензионных требований во многих сферах экономической деятельности (пожарного, транспортного, санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, экологического надзора, надзора в сфере промышленной безопасности и проч.)	Поручения по устранению дублирующих функций, в том числе в контрольно-надзорной сфере, неоднократно давались в том числе Президентом РФ. Однако эта работа так и не была завершена	Устранение дублирующих требований находится в сфере внимания Правительства РФ, но требуется активизация этой работы	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Устранение избыточной административной нагрузки на бизнес и, как следствие, снижение оснований для коррупционного давления

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
<i>Уголовно-правовое давление на бизнес</i>					
18.	Пересмотр неисполнимых в условиях экономического кризиса требований к бизнес-субъектам, за несоблюдение которых предусмотрено значительная ответственность, вплоть до уголовной (например, невыплата заработной платы, неоплачиваемый отпуск без согласия работника). В частности, приостановка действия статей КоАП и УК РФ, устанавливающих ответственность за невыплату заработной платы	Аналогичная рекомендация предлагается Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей	Решения по данной мере еще не принято, но данная рекомендация является высоко актуальной в условиях экономического кризиса. затронувшего значительное число предпринимателей, часть которых полностью прекратила деятельность, не имеет финансовой возможности частично или полностью выполнять требования, за которые предусмотрена административная и уголовная ответственность	Финансирование не требуется	Снижение рисков коррупционного давления на бизнес посредством избыточного уголовного и административного преследования

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
19.	Расширение полномочий органов прокуратуры по надзору за следствием и дознанием в целях защиты прав предпринимателей, в частности, возложение на прокуратуру ведения автоматизированного реестра преступлений с единой системой регистрации, которая позволит отслеживать движение по уголовному делу; предусмотреть обязательность согласования с прокурором решения следователя о возбуждении уголовного дела, избрании меры пресечения	Данные меры неоднократно предлагались в рамках Ежегодных докладов Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, в частности, в 2017 ⁸⁶ –2018 ⁸⁷ гг.	Данные меры прорабатывались в рамках поручений Председателя Правительства РФ по итогам упомянутых докладов, однако дальнейшего развития не получили. В условиях острого экономического кризиса целесообразно вернуться к проработке указанных предложений	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Снижение рисков нарушения прав предпринимателей путем использования уголовно-правовых методов воздействия с целью коррупционного давления

⁸⁶ Доклад Президенту РФ — 2017. Бизнес под уголовным прессом. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmarbiz.ru/2017/pdf/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

⁸⁷ Доклад Президенту РФ — 2018. Книга жалоб и предложений российского бизнеса. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmarbiz.ru/2018/pdf/3.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
20.	Принятие нового законодательства о судебной экспертной деятельности, включающего положения о профилактике коррупционных рисков при осуществлении судебно-экспертной деятельности	Данная рекомендация предусмотрена в докладе Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. В части профилактики коррупционных рисков в судебно-экспертной деятельности рекомендуется являться новой	Законопроект «О судебно-экспертной деятельности» уже много лет находится в разработке	Финансирование не требуется	Обеспечение объективности и состоятельности сторон в ходе суда и следствия
21.	Декриминализация и перевод в разряд административных правонарушений отдельных составов уголовных преступлений («незаконное предпринимательство» и др.), а также повышение размера пороговых значений для привлечения к уголовной ответственности по экономическим статьям УК РФ	В частности, эти рекомендации предусмотрены в ежегодных докладах Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в 2017–2018 ⁸⁸ гг.	В целях либерализации ответственности за налоговые преступления принят Федеральный закон от 01.04.2020 № 73-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»	Финансирование не требуется	Снижение рисков коррупционного давления на бизнес посредством уголовного преследования

⁸⁸ Там же.

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
22.	В условиях экономического кризиса, когда многие предприятия уязвимы, избрание меры пресечения к их руководителям и бенефициарам в виде заключения под стражу должно быть исключительной мерой. Поэтому необходимо повысить формальный уровень принятия решений о продлении срока содержания под стражей для обвиняемых по экономическим составам УК РФ, предусмотрившим предельное наказание сроком свыше 6 месяцев — только судом субъекта РФ, а свыше 12 месяцев — только Верховным Судом РФ и лишь в исключительных случаях (при условии строгого соблюдения норм статьи 108 УПК РФ)	Аналогичная рекомендация предусмотрена в ежегодных докладах Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в 2017–2018 ⁸⁹ гг.	Информация о проработке данной инициативы отсутствует	Финансирование не требуется	Повышение тщательности проверки обоснованности и законности доводов следствия при избрании меры пресечения и более частое применение мер пресечения, не связанных с лишением свободы, в частности, залога и запрета совершения определенных действий

⁸⁹ Там же.

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
23.	Реализовать меры по усилению независимости суда, в частности, сократить полномочия председателей судов в процедуре отбора кандидатов на должность судей, ввести выборность председателей судов самими судьями на непродолжительный срок с обязательной ротацией. Исключить из компетенции председателей судов правомочия распределять дела между судьями, предопределять результаты квалификационной аттестации судей, инициировать его привлечение к дисциплинарной ответственности, принимать решения об установлении дополнительных материальных выплат. Очень важно исключить практику дисциплинарной ответственности судей в связи с отменой судебного акта	Данные рекомендации предлагались Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в качестве мер по повышению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия	Информация о проработке данной инициативы отсутствует	Потребуются финансирование на обеспечение ротации судей, обоснование размеров такого финансирования требует дополнительной проработки	Усиление независимости судей от органов власти и председателей судов, а также открытость и прозрачность информации о судебных заседаниях для широкой общественности

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
24.	Ввести запрет последующего рассмотрения уголовных дел теми же судьями, которые в ходе предварительного следствия разрешили вопросы об избрании обвиняемым меры пресечения либо давали судебную оценку обоснованности возбуждения уголовного дела	Данная рекомендация предусмотрена в ежегодных докладах Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в 2017 ⁹⁰ –2018 ⁹¹ гг.	Информация о проработке данной инициативы отсутствует	Потребуются финансирование на обеспечение взаимозаменяемости судей, обоснование размеров такого финансирования требует дополнительной проработки	Устранение фактора предвзятости при отправлении правосудия по «экономическим составам» УК РФ приведет к повышению объективности и равноправия сторон при отправлении правосудия по данным категориям дел, а следовательно, будет способствовать снижению рисков коррупционного давления на бизнес посредством уголовного преследования
25.	Усилить возможности прокурорского надзора, процессуального судебного, а также общественного контроля за правосудием, в частности, ввести обязательное аудиопотокозирование судебных заседаний с возможностью доступа к этой информации через Интернет сторон процесса и определенных в законе заинтересованных лиц	Данные рекомендации предлагались Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в качестве мер по усилению независимости судей, повышению гласности и прозрачности при осуществлении правосудия	Информация о проработке данной инициативы отсутствует	Потребуются финансирование на обеспечение технических условий для реализации указанной меры	Автоматизированный контроль за правом применением посредством цифровизации обеспечения обратной связи с надзорными и общественными институтами могут самым существенным образом улучшить качество правосудия, в том числе путем электронной фиксации неправосудных действий и решений судей во время процесса

⁹⁰ Там же.

⁹¹ Там же.

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
26.	Обеспечение неотвратимой ответственности недобросовестных следователей (дознавателей) за грубые нарушения в ходе предварительного следствия (дознания)	Аналогичная рекомендация предусмотрена в ежегодных докладах Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей	Федеральным законом от 19.12.2016 № 436-ФЗ статья 299 УК РФ («Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности или незаконное возбуждение уголовного дела») была дополнена нормой об уголовной ответственности за «незаконное возбуждение уголовного дела, если это деяние совершено в целях воспрепятствования предпринимательской деятельности либо из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло прекращение предпринимательской деятельности либо причинение крупного ущерба», которая фактически является неработающей (статистика правоприменения носит единичный характер)	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Усиление ответственности за заведомо незаконное уголовное преследование в экономической сфере. Снижение рисков коррупционного давления на бизнес посредством уголовного преследования

Продолжение табл. 2

№ п\п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
<i>Цифровизация</i>					
27.	Методами цифровизации обеспечить работу по оперативному, качественному и объективному рассмотрению жалоб предпринимателей на необоснованное уголовное преследование по существу. В частности, на основе заданных алгоритмов типовых правонарушений должностных лиц и предусмотренных мер реагирования по каждому нарушению	Впервые предложено в рамках XX Апрельской международной конференции по проблемам развития экономики и общества	Информация о проработке данной инициативы отсутствует	Потребуются финансирование по доработке существующих цифровых платформ по работе с жалобами предпринимателей	Обеспечение цифрового контроля за надлежащим правоприменением в отношении бизнеса — существенным фактором минимизации коррупционного давления на бизнес и значительного снижения предпринимательских и инвестиционных рисков в Российской Федерации

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
<i>Меры по стимулированию участия организаций в противодействии коррупции</i>					
28.	Совершенствование действующего законодательства об ответственности организаций за коррупционные правонарушения, а именно: внесение изменений в примечание 5 к статье 19.28 действующего КоАП РФ, предусматривающего основания освобождения от административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное данной статьей, в виде исполнения его следующим полномочиям: «если юридическое лицо разработало и приняло предусмотренные действующим законодательством меры по предупреждению коррупции»	Впервые предложено в рамках XX Апрельской международной конференции по проблемам развития экономики и общества	Данная инициатива прорабатывается, но решение пока не принято	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Стимулирование субъектов предпринимательской деятельности внедрять меры антикоррупционного характера с целью минимизации коррупционных рисков

Продолжение табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
29.	Совершенствование действующего антикоррупционного законодательства, адресованного хозяйствующим субъектам, в частности, дополнить статью 13.3. Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» положением о том, что «организация, внедряющая предусмотренную российскими или международными стандартами систему соответствия требованиям антикоррупционного законодательства (систему антикоррупционного комплаенса), считается выполняющей требования настоящей статьи без дополнительной проверки»	Впервые предложено в рамках XX Апрельской международной конференции по проблемам развития экономики и общества	Данная инициатива прорабатывается, но решение пока не принято	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Стимулирование субъектов предпринимательской деятельности внедрять меры антикоррупционного характера с целью минимизации коррупционных рисков

Окончание табл. 2

№ п/п	Суть рекомендации	Степень новизны, предлагалась ли ранее	Статус реализации рекомендации	Оценка потенциальных расходов на реализацию	Экономические и социальные последствия реализации
30.	Изменение действующего законодательства с целью предусмотреть для организаций, внедривших в полном объеме все необходимые меры анти-коррупционного характера, упрощенный либо приоритетный доступ к мерам государственной поддержки; проработать вопрос о подготовке изменений в действующее законодательство с целью учесть данную характеристику организации при проведении государственных и муниципальных конкурсов (торгов)	Впервые предложено в рамках XX Апрельской международной конференции по проблемам развития экономики и общества	Данная инициатива прорабатывается, но решение пока не принято	Финансирование возможно в рамках текущего финансирования нормотворческой деятельности ведомств	Стимулирование субъектов предпринимательской деятельности внедрять меры антикоррупционного характера с целью минимизации коррупционных рисков

ЛИТЕРАТУРА

Нормативные правовые акты и методические материалы органов государственной власти

Базовая модель определения критериев и категорий риска (утверждена протоколом заседания проектного комитета от 31.03.2017 № 19(3)). URL: <https://legalacts.ru/doc/bazovaja-model-opredelenija-kriteriev-i-kategorii-riska-utv-protokolom/> (дата обращения: 20.04.2020).

Информация Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.09.2019 «Меры по предупреждению коррупции в организациях» // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/72755766/> (дата обращения: 20.04.2020).

Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утверждены Министерством труда и социальной защиты РФ 08.11.2013) // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70499600/> (дата обращения: 20.04.2020).

Определение Конституционного Суда РФ от 04.07.2017 № 1440-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бунеева Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 146, 153, 154, 247-249 и 274 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71628604/> (дата обращения: 20.04.2020).

Памятка Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.09.2019 «Закрепление обязанностей работников организации, связанных с предупреждением коррупции, ответственность и стимулирование» // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/72755722/> (дата обращения: 20.04.2020).

Письмо ФНС России от 29.12.2018 № ЕД-4-2/25984 «О злоупотреблениях налоговыми преимуществами, установленными для малого бизнеса». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317165/ (дата обращения: 20.04.2020).

Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора)» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349478/ (дата обращения: 20.04.2020).

Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73750810/> (дата обращения: 20.04.2020).

Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 10.03.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819/ (дата обращения: 20.04.2020).

Проект № 850621-7 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 20.04.2020).

Проект Федерального закона от 30.01.2020 № 02/04/01-20/00099058 «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://docs.cntd.ru/document/564191716> (дата обращения: 20.04.2020).

Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации (утверждены Минтрудом России, 18.09.2019) // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/72755734/> (дата обращения: 20.04.2020).

Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обяза-

тельствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/026/003/original/selection%2818%29.pdf?1438720339> (дата обращения: 20.04.2020).

Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 20.04.2020).

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 20.04.2020).

Научные и научно-практические материалы

Артеменко Е.А., Долотов Р.О., Крылова Д.В. и др. Взаимодействие государственных органов власти с общественными институтами в целях минимизации коррупционных проявлений в отношении бизнеса: доклад к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (Москва, НИУ ВШЭ, 9–12 апр. 2019 г.) / науч. ред. Д.В. Крылова. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019.

Вешняков Д.Ю. Проблемы применения уголовного законодательства об обеспечении недискриминационного трудоустройства // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 155.

Гордеев В. Минюст предложил не повышать штрафы в новом КоАП // Росбизнесконсалтинг. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/04/2020/5e9eb7c99a79475a2cc56016> (дата обращения: 20.04.2020).

Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1590590/> (дата обращения: 20.04.2020).

Доклад Президенту РФ — 2017. Бизнес под уголовным прессом. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2017/pdf/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Доклад Президенту РФ — 2018. Книга жалоб и предложений российского бизнеса. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2018/pdf/3.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Доклад Президенту РФ — 2018. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2018.html (дата обращения: 20.04.2020).

Доклад Президенту РФ — 2019. Реестр системных проблем российского бизнеса. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/3.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Доклад Президенту РФ — 2019. Уголовное преследование предпринимателей: проблемы и предложения. Приложение. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/4.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Долотов Р.О., Крылова Д.В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 163—173.

Есаков Г.А. Бенефициарные связи и уголовная ответственность // Уголовное право. 2016. № 4. С. 29—35.

Ивушкина А. Кодекс преткновения: Минюст просит отложить принятие нового КоАП // Известия. URL: <https://iz.ru/1002676/anna-ivushkina/kodeks-pretknoveniia-miniust-prosit-otlozhit-priniatie-novogo-koap> (дата обращения: 20.04.2020).

Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017.

Колганов Г. Бизнес остался при своих жалобах. Как предприниматели отзываются о работе платформы забизнес.рф // Коммер-

сантЪ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4198908> (дата обращения: 20.04.2020).

Кравец Ю. Ответственность за хищения, совершаемые на частных предприятиях // Законность. 1996. № 12. С. 23–29.

Крылова Д.В., Шевердяев С.Н., Стрельченко Я.П. Типология коррупции, затрагивающей предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях // Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/eccd-prescop-ii-tp2-2018-corruption-typologies-final-rus/16809471e3> (дата обращения: 20.04.2020).

Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ // Электронный журнал «Налоговед». 2018. № 5. URL: <https://e.nalogoved.ru/642654> (дата обращения: 20.04.2020).

Оттимофиоре Д., Кнутов А., Эфтихиду Т. Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы // Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp3-inspections-rus-final-07-09-18/1680902a93> (дата обращения: 20.04.2020).

Плаксин С.М., Абузарова И.А., Кнутов А.В. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2018. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916> (дата обращения: 20.04.2020).

Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия — СПЧ. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/567/> (дата обращения: 20.04.2020).

«Регуляторная гильотина» оказалась не для всех. Какие у бизнеса есть претензии к проверкам органов // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013526> (дата обращения: 20.04.2020).

Харченко В.А., Воронцов Д.Е., Зубков П. и др. Коррупционные факторы и риски в сфере муниципальных услуг, оказываемых бизнес-

структурам в Российской Федерации // Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/prescop-ii-tp-5-public-services-rus/1680994a9c> (дата обращения: 20.04.2020).

Харченко В.А., Сидоренко А.И. Коррупционные факторы и риски в сфере муниципальных услуг, оказываемых бизнес-структурам в Российской Федерации // Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II. URL: <https://rm.coe.int/prescop-ii-tp-6-public-new-services-october-2019/1680994a9b> (дата обращения: 20.04.2020).

Яни П.С. Преступное посягательство на имущество // Законодательство. 1998. № 10. С. 74—82.

A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act by the Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

Интернет-ресурсы

Виды госназора. URL: http://gos.hse.ru/library/420/?sphrase_id=827 (дата обращения: 20.04.2020).

Генеральная прокуратура Российской Федерации. Реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за незаконное вознаграждение. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/register-of-illegal-remuneration/> (дата обращения: 20.04.2020).

Забизнес.рф. Цифровая платформа для работы с обращениями предпринимателей. URL: <https://xn--80acmfcf0b7a.xn--plai/> (дата обращения: 20.04.2020).

Налоговая политика и практика: признаки дробления бизнеса // ФНС России. 77 город Москва. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/9372998/ (дата обращения: 20.04.2020).

Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081> (дата обращения: 20.04.2020).

Федеральный проект «Цифровое государственное управление»: цифровая трансформация госуслуг и суперсервисы URL: <https://bftcom.com/expert-bft/10220/> (дата обращения: 20.04.2020).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ИЛИ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

1.1. Административная ответственность за правонарушения коррупционного характера

Помимо уголовной ответственности, налагаемой на физическое лицо — сотрудника организации, непосредственно совершившее коррупционное деяние, статьей 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) установлена административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Состав правонарушения по данной статье сводится к незаконной передаче, предложению или обещанию от имени или в интересах юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг или иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера либо предоставление ему имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым им служебным положением.

Административная ответственность наступает в том числе в случае, если по поручению должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранного должностного лица либо должностного лица публичной международной организации деньги, ценные бумаги или иное имущество передаются, предлагаются или обещаются, услуги имущественного характера оказываются либо имуществен-

ные права предоставляются иному физическому либо юридическому лицу.

Под должностным лицом понимаются лица, указанные в примечаниях 1–3 к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации, а именно:

- лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации;
- лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов;
- лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, понимается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.

За совершение такого правонарушения частью 1 статьи 19.28 КоАП установлена ответственность в виде административного штрафа на юридических лиц в размере до трехкратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг

имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее 1 млн руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

В том случае если действия, приведшие к правонарушению, совершены в крупном размере (сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав превышают 1 млн руб.), то применяется административная ответственность, установленная частью 2 статьи 19.28 КоАП в виде административного штрафа на юридических лиц до тридцатикратного размера суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее 20 млн руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

В том случае если действия, приведшие к правонарушению, совершены в особо крупном размере (сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав превышают 20 млн руб.), то применяется административная ответственность, установленная частью 3 статьи 19.28 КоАП в виде административного штрафа на юридических лиц в размере до стократной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее 100 млн руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Анализ содержания статьи 19.28 КоАП показывает, что юридические лица, реализующие меры по предупреждению коррупции,

находятся в зоне риска привлечения к существенной материальной ответственности за коррупционные действия отдельных недобросовестных сотрудников.

Даже если юридическое лицо реализовало все необходимые внутренние мероприятия по предупреждению коррупции, оно не застраховано от недобросовестного коррупционного поведения любого из своих сотрудников. Ежегодно несколько сотен юридических лиц привлекаются к ответственности по статье 19.28 КоАП РФ. Проблема носит актуальный характер также из-за публичности реестра юридических лиц, привлеченных по данной статье (ведется силами Генеральной прокуратуры РФ⁹²), и отсутствия законодательно-предусмотренного способа исключения из него.

В результате юридические лица вынуждены длительное время отстаивать свои права в суде. В случае признания юридического лица виновным налагается значительный административный штраф в размере от 1 до 100 млн руб. и даже выше. Кроме того, предприятие в течение двух лет не может участвовать в государственных и муниципальных закупках, проводимых в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

1.2. Уголовная ответственность за коррупционные преступления

Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ) не содержит понятия «коррупционное преступление». Но можно выделить ряд признаков коррупционных преступлений, запрещенных УК РФ под угрозой наказания, в частности, незаконное использование субъектом должностного (служебного) положения, наличие умысла в получении выгоды (корыстных побуждений), противоречие общественным интересам.

⁹² Генеральная прокуратура Российской Федерации. Реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за незаконное вознаграждение. <https://genproc.gov.ru/anticor/register-of-illegal-remuneration/> (дата обращения: 20.04.2020).

Коррупционная преступность прямо или косвенно включает в себя значительную часть деяний, предусмотренных главами 19, 21, 23, 30 УК РФ:

- некоторые преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина, не относящиеся к защите прав предпринимателей (воспрепятствование осуществлению избирательных прав, фальсификация избирательных документов и другие формы «покупки» власти — политическая коррупция);
- преступления против собственности, совершенные с использованием своего служебного положения (присвоение, растрата и др.);
- преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (злоупотребления, коммерческий подкуп и т.п.);
- традиционные должностные преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного управления (злоупотребления, взяточничество, служебный подлог и др.).

Полный перечень преступлений коррупционной направленности приведен в Указании Генпрокуратуры России № 487/11, МВД России от 12.07.2019 № 1 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» (Приложение № 23).

К преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния, имеющие все перечисленные ниже признаки:

- субъекты преступления — должностные лица;
- лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением;
- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

- обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);
- совершение преступления только с прямым умыслом.

В соответствии с совместным указанием Генпрокуратуры России и МВД России без каких-либо дополнительных условий к перечню преступлений коррупционной направленности относятся преступления, предусмотренные следующими статьями Уголовного кодекса РФ:

- статья 141.1 УК РФ «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»;
- статья 184 УК РФ «Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса»;
- статья 200.5 УК РФ «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок»;
- статья 201.1 УК РФ «Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа»;
- статья 204 УК РФ «Коммерческий подкуп»;
- статья 204.1 УК РФ «Посредничество в коммерческом подкупе»;
- статья 204.2 УК РФ «Мелкий коммерческий подкуп»;
- статья 226.1 УК РФ «Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов» в случае совершения

должностным лицом с использованием своего служебного положения;

- статья 229.1 УК РФ «Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ» в случае совершения должностным лицом с использованием своего служебного положения;
- статья 289 УК РФ «Незаконное участие в предпринимательской деятельности»;
- статья 290 УК РФ «Получение взятки»;
- статья 291 УК РФ «Дача взятки»;
- статья 291.1 УК РФ «Посредничество во взяточничестве»;
- статья 291.2 УК РФ «Мелкое взяточничество».

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», к коррупциогенным факторам относятся:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);
- определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;
- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага);
- нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренне, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае;
- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОРПОРАТИВНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ

На международном уровне существуют корпоративные практики поведения хозяйствующих субъектов при взаимоотношениях с органами власти, других компаний, целью которых является исключение коррупции из корпоративного сектора. Большой вклад в создание антикоррупционных коммерческих практик вносит Международная торговая палата (ИТС). Международная торговая палата — это некоммерческая международная организация, объединяющая торговые палаты, предпринимательские организации и компании для совместной защиты интересов и разрешения коммерческих споров. Организация была создана в 1919 г.

Одно из направлений деятельности Международной торговой палаты — соблюдение правил деловой этики при совершении коммерческих сделок. В рамках этого направления Международная торговая палата была первой предпринимательской организацией, утвердившей правила по борьбе с коррупцией. В 1977 г. были опубликованы Правила поведения по борьбе с вымогательством и взяточничеством. В дальнейшем эти Правила несколько раз пересматривались.

С целью не допустить негативного воздействия коррупции в любой ее форме на договорные отношения этими Правилами хозяйствующим субъектам дана рекомендация инкорпорировать правила по борьбе с коррупцией в свои контракты. В частности, это означает следующее:

- компании в ходе своей коммерческой деятельности отказываются от дачи взяток, вымогательства взятки, склонения к передаче взятки, злоупотребления влиянием в корыстных целях, отмывания доходов от коррупционных практик;
- компании берут обязательства информировать партнеров о неприятии коррупционных практик;
- компаниям в пределах своих возможностей следует принять меры для противодействия использованию благотворительной помощи и спонсорских взносов в качестве прикрытия для коррупции;

- урегулирование конфликта интересов — необходимость незамедлительного раскрытия информации о конфликте интересов.

Корпоративные правила по борьбе с коррупцией включают в себя описание запрещенных действий в любое время и в любой форме в отношении государственных служащих на международном, национальном и местном уровнях, политических партий, партийных деятелей и кандидатов на замещение государственных должностей; а также директоров, должностных лиц и работников компании.

К запрещенным действиям относятся:

- взяточничество, т.е. предложение, обещание, передача, санкционирование или получение любой неправомерной выгоды имущественного или иного характера с целью получения или сохранения неправомерного преимущества коммерческого или иного характера;
- вымогательство взятки (склонение к передаче взятки) — требование взятки, как связанное, так и не связанное с угрозами в случае отказа;
- злоупотребление влиянием в корыстных целях — предложение или склонение к получению неправомерной выгоды для оказания неправомерного реального или предполагаемого влияния на государственного служащего с целью получить неправомерное преимущество в пользу первоначального инициатора данных действий или любого другого лица;
- отмыwanie доходов от запрещенных действий (коррупционных практик) — сокрытие или утаивание преступного происхождения, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения или принадлежности имущества, если известно, что такое имущество получено в результате совершения коррупционного преступления.

При взаимодействии с контрагентами компании должны сообщать им о неприемлемости коррупционных действий и нетерпимости в отношении участия в каком-либо коррупционном действии, не использовать контрагентов в качестве канала для совершения коррупционных действий, не производить им выплат, превышающих размер соответствующего вознаграждения за оказанные ими законные услуги.

Международной торговой палатой сформулированы элементы эффективной корпоративной комплаенс-программы по обеспечению соблюдения антикоррупционных требований. К ним относятся:

- «пример начальства», подтверждающий готовность реализовывать корпоративную программу по обеспечению соблюдения антикоррупционных требований как со стороны руководителей высшего звена, так и со стороны органа управления, на которого возложена основная ответственность за деятельность компании, например, совета директоров;
- принятие основополагающего внутреннего документа, отражающего корпоративные правила по борьбе с коррупцией и имеющего обязательную силу для всего руководящего состава компании, а также должностных лиц, работников, действие которого распространяется и на все находящиеся под контролем компании дочерние компании, как иностранные, так и национальные;
- поручение органу, на который возложена основная ответственность за деятельность компании (например, совету директоров), или его соответствующему комитету проводить периодическую оценку рисков и независимую проверку соблюдения настоящих Правил и вырабатывать рекомендации по осуществлению определенных мероприятий или принятию внутренних документов для устранения недостатков по мере необходимости;
- возложение на всех лиц независимо от занимаемой должности в компании обязанности по соблюдению корпоративных правил по борьбе с коррупцией и участию в корпоративной комплаенс-программе по обеспечению соблюдения антикоррупционных требований;
- назначение одного или нескольких высших должностных лиц (на полный рабочий день или по совместительству) ответственным за осуществление контроля и координацию мероприятий по корпоративной программе по обеспечению соблюдения антикоррупционных требований с предоставлением достаточных полномочий и обязанностью периодически отчитываться перед органом, на который возложена

основная ответственность за деятельность компании, или соответствующим комитетом;

- подготовка рекомендаций по мере необходимости для дальнейшего обеспечения соблюдения антикоррупционных норм и предотвращения действий, запрещенных в соответствии с внутренними документами и программой компании;
- проведение надлежащей юридической проверки с использованием структурированного подхода к управлению рисками при подборе директоров, должностных лиц и работников, а также деловых партнеров, которые привносят риск коррупции или обхода корпоративных правил по борьбе с коррупцией;
- разработка процедур бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности для ведения объективного и точного учета, обеспечивающего невозможность его использования для целей совершения или сокрытия коррупционных действий;
- внедрение и поддержание надлежащих систем контроля и порядка подготовки отчетности, в том числе проведение независимого аудита;
- обеспечение периодического внутреннего и внешнего обмена информацией в отношении антикоррупционной политики компании;
- направление по мере необходимости методических рекомендаций директорам, должностным лицам, работникам и деловым партнерам и проведение документируемого обучения по выявлению коррупционных рисков при совершении текущих операций компании, а также обучение лидерским навыкам;
- включение проверки знания принципов деловой этики в систему аттестации и продвижения по службе руководящего состава и оценка достижения целей не только по финансовым показателям, но также и по используемым методам и в особенности по соблюдению антикоррупционной политики компании;
- выстраивание каналов для информирования, на условиях полной конфиденциальности, об имеющихся опасениях,

- обращения за советом и уведомления о добросовестно установленных нарушениях или обоснованных подозрениях в нарушении без угрозы применения ответных, дискриминационных или дисциплинарных мер;
- реагирование на сообщения о нарушениях и выявленные нарушения путем принятия соответствующих мер по исправлению ситуации и дисциплинарных мер, а также рассмотрение вопроса о публичном раскрытии случаев применения политики компании;
 - рассмотрение вопроса о совершенствовании корпоративной комплаенс-программы по обеспечению соблюдения антикоррупционных требований посредством проведения внешней сертификации, экспертизы и обеспечения эффективности;
 - поддержка коллективных действий, таких как предложение или поддержка антикоррупционных соглашений по определенным проектам или долгосрочные антикоррупционные инициативы в государственном секторе и (или) в соответствующих деловых кругах.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ПРИНЯТИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ (АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОМПЛАЕНСА)

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 19.28).

Уголовный Кодекс Российской Федерации (статьи 204, 204.1, 204.2, 291, 291.1, 291.2).

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 30.12.2008. № 266.

Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета. 31.07.2007. № 164.

Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» // Российская газета. 03.03.2020. № 45.

Приказ Генпрокуратуры России от 08.08.2018 № 485 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы» (вместе с «Комплексным планом мероприятий по противодействию коррупции на 2018—2021 годы») // Законность. 2018. № 10.

Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0> (дата обращения: 20.04.2020).

Информация «Меры по предупреждению коррупции в организациях» (утв. Минтрудом, 2019 г.). URL: <http://base.garant.ru/72755766/> (дата обращения: 20.04.2020).

Памятка «Закрепление обязанностей работников организации, связанных с предупреждением коррупции, ответственность и стимулирование» (утв. Минтрудом, 2019 г.). URL: <http://base.garant.ru/72755722/> (дата обращения: 20.04.2020).

Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации (утв. Минтрудом, 2019 г.). URL: <http://base.garant.ru/72755734/> (дата обращения: 20.04.2020).

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии коррупции” в целях повышения эффективного исполнения организациями обязанности принимать меры по предупреждению коррупции». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=162576#0639084214%200029769> (дата обращения: 20.04.2020).

Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций. 1997.

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. 1999.

Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. 2000.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. 1999. (Ратифицирована РФ в 2006 г.)

Конвенция ООН против коррупции. 2003. (Ратифицирована РФ в 2006 г.)

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении ими международных сделок. 1997. (Ратифицирована РФ в 2012 г.)

Акт о противодействии иностранным коррупционным практикам (Foreign Corrupt Practices Act). США, 1977.

Закон Великобритании «О борьбе со взяточничеством» (Bribery Act 2010). Великобритания, 2010.

АВТОРЫ

Крылова Дина Владимировна

заведующая Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», эксперт Совета Европы, Общественный омбудсмен по противодействию коррупции при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей

Таут Сергей Владимирович

заместитель заведующего Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель направления Legal GR & Compliance юридической компании «Пепеляев Групп»

Пархоменко Сергей Анатольевич

заместитель заведующего Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук, доцент факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Рябов Алексей Александрович

эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, руководитель экспертно-правовой службы Аппарата Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей

Долотов Руслан Олегович

эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», партнер, адвокат адвокатского бюро «Феоктистов и партнеры», кандидат юридических наук, доцент факультета

права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Артеменко Егор Александрович

эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», менеджер проектов АЦ «Форум»

Научное издание

**Регуляторные и коррупционные риски
в сфере государственного регулирования
деятельности субъектов предпринимательства:
меры минимизации в условиях кризиса**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 12.05.2020. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 10,2. Уч.-изд. л. 7,6
Тираж 230 экз. Изд. № 2408

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
Тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285



ГЕНЕРАЛЬНЫЙ
ПАРТНЕР



НОРНИКЕЛЬ

ПРИ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКЕ ЭНДАУМЕНТ-ФОНДА НИУ ВШЭ

ПАРТНЕРЫ

