

Научная статья
УДК 342.6
<https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.12>

Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

Наталья Георгиевна Медведева

Тюменский индустриальный университет, Тюмень, Россия,
medvedevang@tyuiu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1578-2116>

Аннотация. В рамках настоящей работы рассмотрены вопросы правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, исследованы этапы и результаты проводимой реформы института государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Выявлены недостатки правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности, сформированы конкретные предложения по их решению. Была проведена оценка нового закона о контрольно-надзорной деятельности, внедряемых контрольно-надзорных нововведений. Предложения автора направлены на совершенствование базовых начал контрольно-надзорной деятельности, устранения недостатков применяемой законодательной техники и пробелов. В частности, предлагается внесение изменений в положения закона, касающиеся регламентации вопросов межведомственного взаимодействия. В целях профилактики нарушений установленных требований автором предлагается внедрить комплаенс, минимизировать декларативный характер принципов контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: административная реформа, государственный контроль (надзор), комплаенс, контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные органы, муниципальный контроль, правовое обеспечение контрольно-надзорной деятельности, реформа контрольно-надзорной деятельности.

Для цитирования: Медведева Н.Г. Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8. С. 71–78. <https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.12>.

Original article

Key directions of reforming and improving the legal support of control and supervisory activities in the Russian Federation

Natalia G. Medvedeva

Tyumen Industrial University, Tyumen, Russia,
medvedevang@tyuiu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1578-2116>

Abstract. The author considered the issues of legal regulation of control and supervisory activities in the Russian Federation, studied the stages and results of the ongoing reform of the institute of state control and supervision and municipal control. During the analysis of the legal foundations of control and supervisory activities, their shortcomings were identified, specific proposals for their solution were formed. The assessment of the new law on control and supervisory activities, the implemented control and supervisory innovations was carried out. The author's proposals are aimed at improving the basic principles of control and supervisory activities, eliminating the shortcomings of the applied legislative technique and gaps. In particular, it is proposed to amend the provisions of the law concerning the regulation of issues of interdepartmental interaction. In order to prevent violations of the established requirements, the author suggests introducing compliance, minimizing the declarative nature of the principles of control and supervisory activities.

Keywords: administrative reform, state control and supervision, compliance, control and supervisory activities, control and supervisory bodies, municipal control, legal support of control and supervisory activities, reform of control and supervisory activities.

For citation: Medvedeva N.G. Key directions of reforming and improving the legal support of control and supervisory activities in the Russian Federation // Society: Politics, Economics, Law. 2021. No. 8. P. 71–78. (In Russ.). <https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.12>.

В последнее время особое внимание в законотворческой деятельности на федеральном уровне уделяется вопросу формирования и развития нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Начало этому было положено в начале 1990-х гг., когда были приняты федеральные законы, регулирующие отношения в различных сферах, в том числе в части отраслевого контроля (надзора). К сожалению, сформированное законодательство о государственном контроле (надзоре) не обеспечивает его эффективность и результативность, а, следовательно, не обеспечивает законность, прежде всего, в экономике,

поскольку законодательные акты зачастую содержат нормы декларативного характера, отсутствуют механизмы и гарантии их реализации. Одной из причин, безусловно, является отсутствие единых подходов к контролю (надзору) как институту государственной власти, к его содержанию, принципам, функциям, формам и методам.

Актуальность рассматриваемых вопросов обусловлена, по мнению автора, и тем, что в России действует большое количество контрольно-надзорных органов, которые проводят большое количество проверок хозяйствующих субъектов, как минимум, препятствующих их хозяйственной деятельности, а как максимум, вмешивающихся в их финансово-хозяйственную деятельность. Анализ системы государственного контроля (надзора) показал, что в РФ более 100 видов государственного контроля (надзора), одних только проверок ежегодно проводится более миллиона [1]. Не всегда в ходе проводимых проверок выявляются какие-либо существенные нарушения, что свидетельствует о неэффективной системе отбора кандидатов для проведения в отношении них контрольных мероприятий. Как отмечала А.И. Сибгатулина, «...лишь в 15 % случаев выявляется реальное правонарушение. По статистике, 83 % людей, имеющих свой бизнес, после того, как на них завели уголовное дело, лишаются своей фирмы. Такая постановка дел полностью убивает смысл предпринимательства» [2]. Также нередки случаи нарушения законодательства о контрольно-надзорной деятельности, превышения контролерами своих служебных полномочий, либо злоупотребления ими. Такие случаи – основание для снижения доверия к институту государственного контроля (надзора), нивелирования его предназначения как института власти, обеспечивающего законность.

Формирование законодательства о контрольно-надзорной деятельности, по мнению автора, осуществлялось в нескольких направлениях, по блокам нормативно-правовых актов (рис. 1):

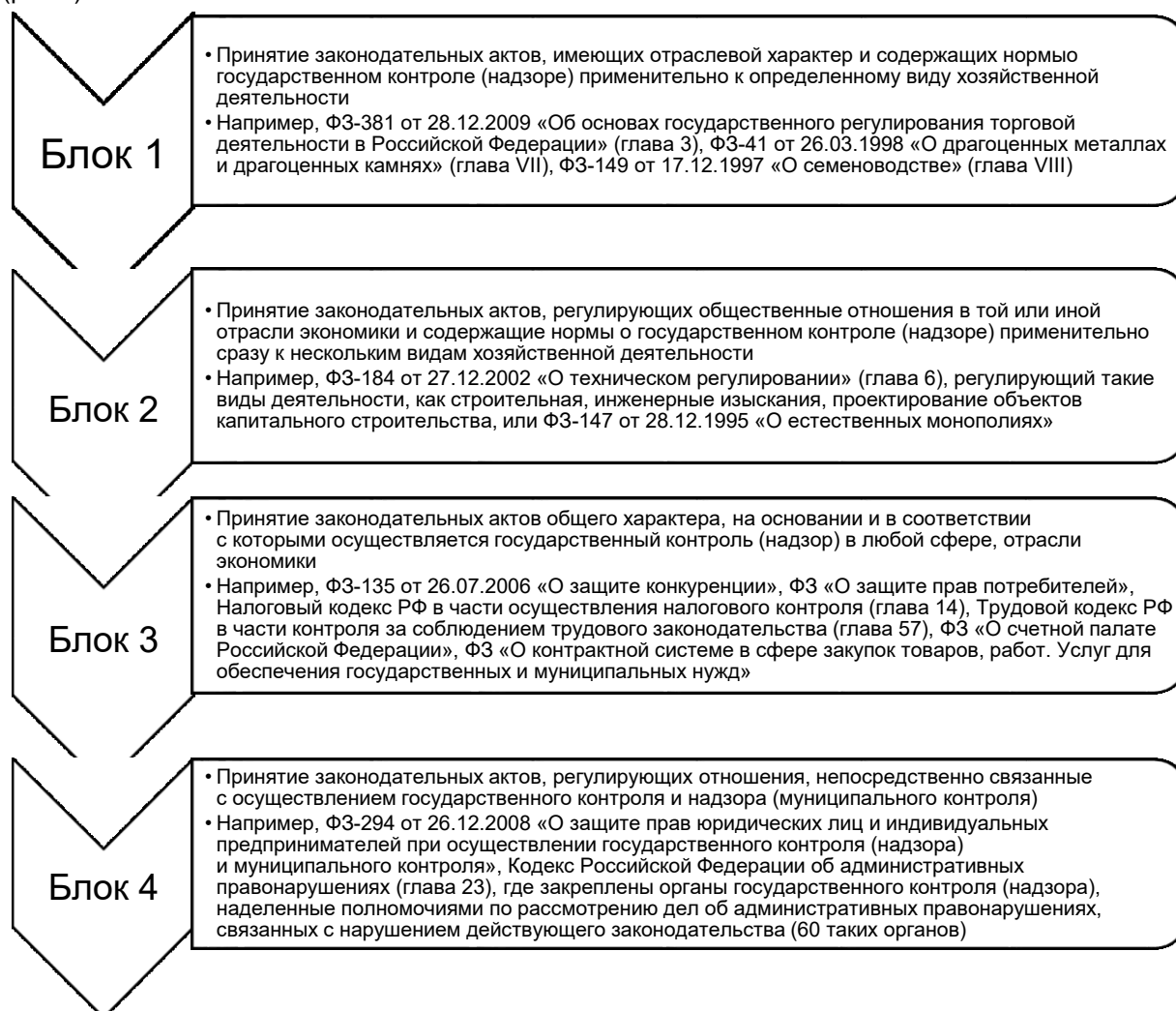


Рисунок 1 – Направления формирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности в рамках проводимой реформы

Только на федеральном уровне государственный контроль (надзор) проводится по более, чем 200 направлениям. Согласно данным Аналитического доклада ВШЭ за 2019 г., в России действует: «241 вид контроля, 10 форм контроля, 48 федеральных контрольных органов и 127 тыс. инспекторов, объединенными усилиями которых проведены 1,6 млн проверок в год [3].

При этом, в Докладе отмечается «сверхконцентрация» проводимых проверок [4]:

- из 241 вида государственного контроля больше 5 тыс. проверок проводятся всего по 20 видам; четверть видов государственного контроля не осуществляется вообще;
- 25 % проверок приходится лишь на шесть субъектов РФ;
- 75 % всех федеральных проверок осуществляют всего 4 ведомства из 48;
- проверками в России охватывается ежегодно менее 10 % хозяйствующих субъектов, то есть одна компания подвергается проверкам реже, чем раз в 10 лет;
- у 85 % компаний, проверенных в 2019 г., проводилось от одной до трех проверок в год;
- 93 % видов контроля осуществляются федеральными контрольными органами.

По состоянию на 2019 г. на федеральном уровне контрольно-надзорную деятельность осуществляло большое количество контрольно-надзорных органов, при этом эти органы имеют различный правовой статус и место в системе органов государственной власти (рис.2) [5]:

Федеральные контрольно-надзорные органы			
федеральные министерства (10)	федеральные службы (21)	федеральные агентства (5)	государственная корпорация "Росатом"

Рисунок 2 – Федеральные контрольно-надзорные органы

Зачастую конкретный контрольно-надзорный орган осуществляет сразу несколько видов контроля (надзора). Например, Роспотребнадзор осуществляет 26 видов контроля, ФНС России также наделена контрольно-надзорными полномочиями в нескольких направлениях (рис. 3).

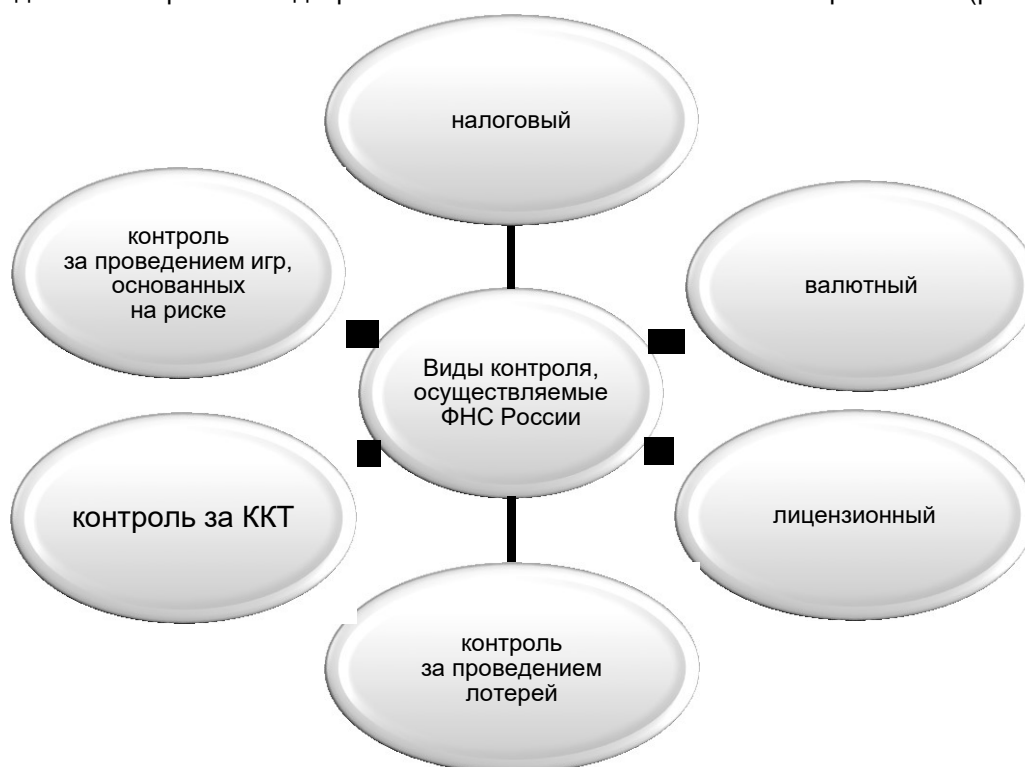


Рисунок 3 – Виды контроля (надзора), осуществляемого ФНС России

По мнению автора, система государственного контроля (надзора) и сегодня функционирует в отсутствие официальной позиции по определению и содержанию государственного контроля (надзора), его концепции, четкой и полной нормативно-правовой базы контрольно-надзорной деятельности и регламентации полномочий контрольно-надзорных органов. Сохраняющаяся множественность видов контроля и контролируемых сфер предопределяет множественность субъектов контроля (надзора), контролирующих органов, «которые больше ориентированы на гнет и репрессии, а не на профилактику» [6].

В некоторой степени все виды государственного контроля (надзора) объединяет ФЗ-294 от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [7]. Но данный закон направлен на защиту прав контролируемых лиц.

Реформирование контрольно-надзорной деятельности, совершенствование ее правовой регламентации осуществляется на основании Программы, утвержденной Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Протокол № 12 от 21.12.2016), и включает в себя мероприятия, которые носят организационный, экономический и правовой характер, что находит отражение на Рисунке 4*[8]:

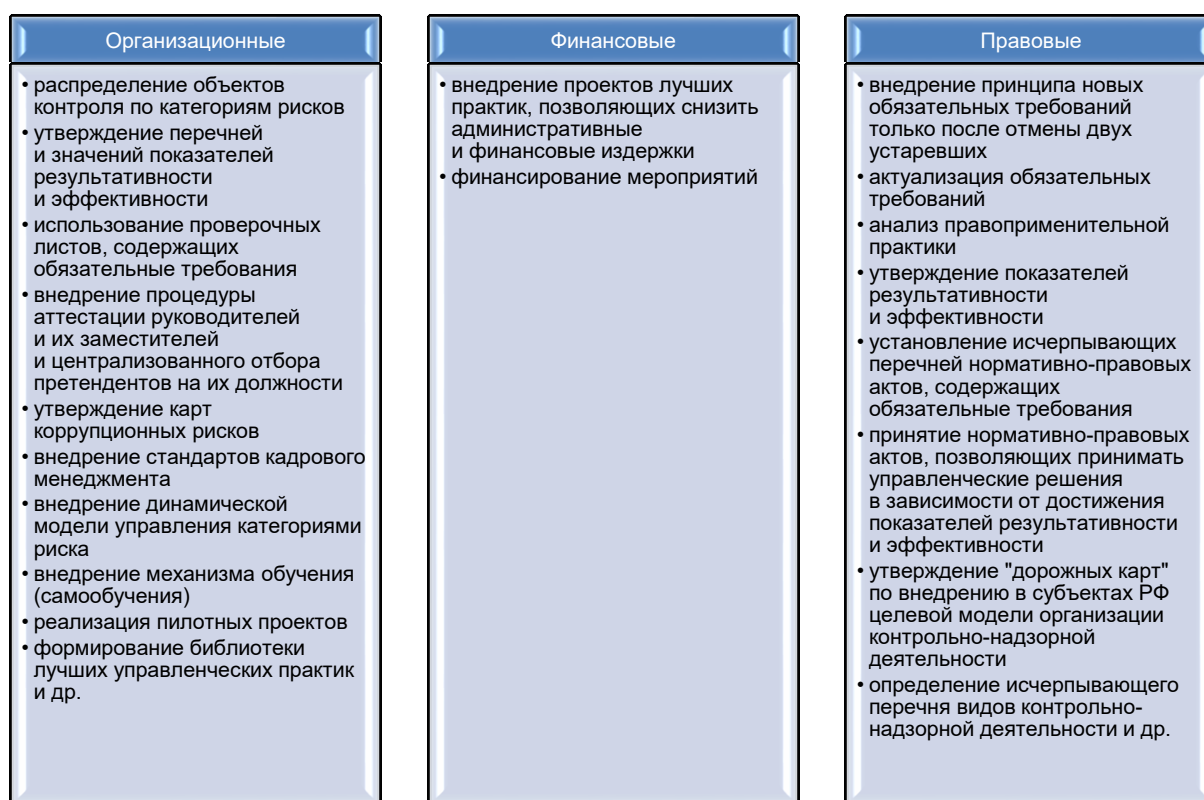


Рисунок 4 – Классификация запланированных мероприятий по реформированию системы контрольно-надзорной деятельности в РФ

Реформирование контрольно-надзорной деятельности осуществляется в несколько этапов (с 2016 по 2025 г.) и нацелено на снижение административной нагрузки на бизнес (в 2018 г. на 20 %, в 2025 г. – на 50 %) и рост индекса качества контрольно-надзорной деятельности к концу 2025 г. в 2 раза, рассматриваемого как оптимизацию использования всех привлекаемых ресурсов (трудовых, материальных, финансовых) [9].

На рисунке 5 отражены некоторые результаты проводимой реформы, которые сгруппированы в зависимости от их направлений:

* Автор акцентирует свое внимание на отдельных мероприятиях, отнесение некоторых мероприятий к той или иной группе весьма условное, при отражении на рисунке мероприятий не соблюдена последовательность их реализации.

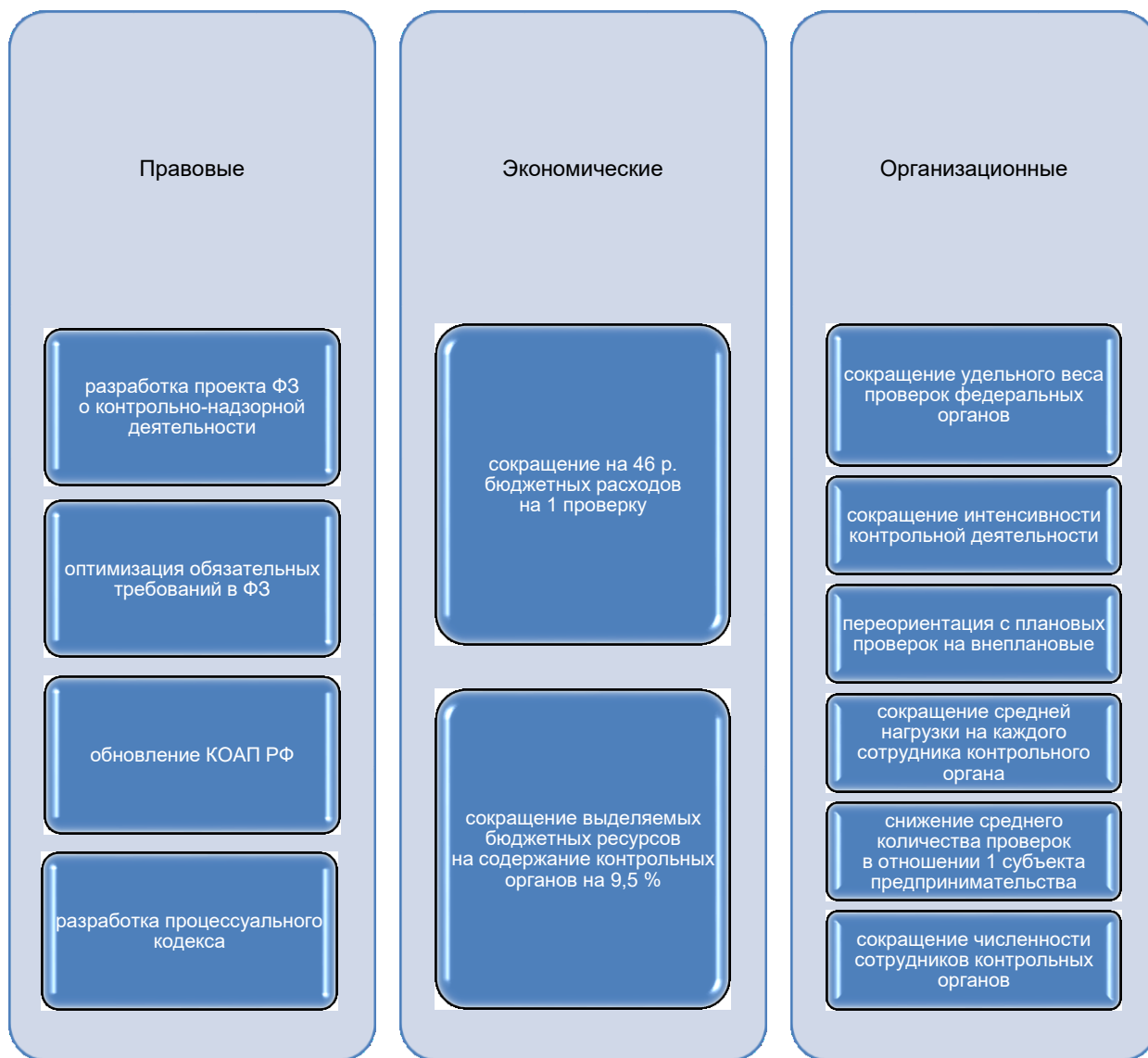


Рисунок 5 – Результаты реализации мероприятий по реформированию контрольно-надзорной деятельности

Проводимая реформа затрагивает модернизацию контрольно-надзорной деятельности, как правило, органов, проверки которых особенно «болезненны» для бизнеса (25 видов контроля) (Ростехнадзор России, Ространснадзор России, Росприроднадзор России, Роспотребнадзор России и другие).

Большие ожидания специалисты и бизнес возлагали на принятие нового закона о контрольно-надзорной деятельности, ответственным за которое было Минэкономразвития [10]. По мнению некоторых авторов, принятие федерального закона позволит снизить излишний надзор, что, в свою очередь, снизит издержки предпринимателей на 21 %.

В 2020 г. должны были быть актуализированы отраслевые законы в части регулирования контрольно-надзорной деятельности [11].

По мнению автора, на сегодня остаются нерешенными вопросы правовой регламентации контроля (надзора). Так, до 2021 г., в соответствии с положениями упомянутой выше «дорожной карты», контрольно-надзорная деятельность в России должна была осуществляться на базе обновленного законодательства, в том числе в части оптимизации обязательных требований, проверка соблюдения которых является, как правило, предметом контрольно-надзорных мероприятий. В этих целях 31.07.2020 был принят федеральный закон ФЗ-247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [12]. В настоящее время отменено 3003 акта, содержащих обязательные требования, и принято 447 акта с такими требованиями [13].

31.07.2020 был принят федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступает в силу с

01.07.2021, а некоторые его положения в 2022 и 2023 гг. [14]. Безусловно, в ФЗ-248 предусмотрены крайне актуальные положения, например, в части:

- управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (глава 5);
- определения круга субъектов отношений, возникающих в области контрольно-надзорной деятельности, их прав и обязанностей (главы 6 и 7);
- введения досудебного обжалования решений контрольных органов, действий (бездействия) их должностных лиц (глава 9);
- классификации контрольных мероприятий и контрольных действий, в том числе внедрения дистанционных форм контрольной работы (глава 12);
- обобщения правоприменительной практики (ст. 47);
- межведомственного взаимодействия (ст. 20);
- проведения мероприятий профилактического характера (глава 10), что подтверждает переход в ходе реформы от карательной направленности контрольно-надзорной деятельности к профилактике противоправных действий;
- стимулирования добросовестности контролируемых лиц по соблюдению обязательных требований (ст. 48);
- оценки результативности и эффективности деятельности контрольных органов (ст. 30);
- информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности (ст.ст. 21, 46) и др.

Нельзя не согласиться с Е.Ю. Черкашиным и А.А. Жигуновым, которые одной из главных задач реформирования контрольно-надзорной деятельности считают «изменение баланса таким образом, чтобы половину времени инспекторский состав контроля и надзора тратил на предотвращение нарушений» [15, с. 153]. Положения главы 10 ФЗ-248 предназначены для урегулирования этого вопроса.

Анализируя ход реформы контрольно-надзорной деятельности, специалисты считают, что проблемы контроля (надзора), в том числе, правовые, остаются неразрешенными. Так полагает Ю.И. Уметбаева [16, с. 9], а также Е.В. Масленникова, по мнению которой в разрабатываемом законодательстве закреплена по факту существующий перечень видов государственного и муниципального контроля (надзора), при этом обоснованность его сомнению подвергнута не была, что не обеспечивает защиту охраняемых законом ценностей [17, с. 336]. Кроме того, Масленникова полагает, что в области контрольно-надзорной деятельности необходима замена государственных институтов на негосударственные [18, с. 338]. Необходимость государственных институтов негосударственными в сфере контроля (надзора) отмечают также В.Н. Южиков, Е.И. Добролюбова, А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская [19, с. 88]. По их мнению, необходимо решить вопрос с адекватной ответственностью за нанесение ущерба охраняемым законом ценностям.

По мнению А.М. Марковой, сфера контрольно-надзорной деятельности нуждается в дальнейшем совершенствовании, принятии новых нормативно-правовых актов и их упорядочения. Главная проблема – не составлены обязательные требования, не исчерпывающие виды государственного контроля, необходимость коррекции технологий контроля [20, с. 10].

Тем не менее, по нашему мнению, ФЗ-248 имеет недостатки, которые могут повлечь за собой затруднения при его исполнении.

Нарушения законодательной техники:

1) в ФЗ-248 отсутствует статья об используемых терминах и их определениях, тогда как наличие таких положений в законодательном акте рассматривается как стандарт законодательной техники. Отсутствие определений используемых терминов может повлечь за собой формирование разных подходов к их толкованию, а, следовательно, к проблемам при исполнении закона, поэтому, по мнению автора, было бы целесообразным ввести в новый закон статью с терминами (понятиями), касающимися государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а именно: контрольные мероприятия, контролируемые лица, контрольные действия, стандарт контрольно-надзорной деятельности и др.;

предложение:

внести следующее изменение: наименование статьи 1 изложить в следующей редакции «Институты, понятия и термины, используемые в настоящем законе», изменив дальнейшую нумерацию статей настоящего Закона;

2) в части принципов контрольно-надзорной деятельности (глава 2) недостатком нового закона является обтекаемость, декларативность и неконкретность правовых норм, например:

2.1) отсутствие в числе принципов принципа планирования, тогда как о плановом характере проведения контрольно-надзорных мероприятий говорят положения многих статей нового закона (ст.ст. 25, 57 и другие);

предложение:

статья 12 «Оперативность при осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля»;

- изложить название в следующей редакции «Оперативность и планирование при осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля»;

- дополнить статью 12 пунктом 6 следующего содержания: «Контрольные мероприятия проводятся на плановой основе, за исключением объектов контроля, отнесенных к категориям низкого риска.»;

2.2) декларативный характер принципа обоснованности – данный принцип только обозначен в ст. 7, а его содержательный аспект в законе не раскрыт, в ст. 57 перечислены основания для проведения контрольно-надзорных мероприятий, которые, наверняка по смыслу связаны с принципом обоснованности, однако правовой увязки статей 7 и 57 нет (например, в виде ссылки на ст. 57);

предложение:

дополнить пункт 5 статьи 7 «Законность и обоснованность» словами «в том числе:» (где перечислить все возможные случаи принятия необоснованных решений и совершения необоснованных действий (бездействия) их должностных лиц;

3) в заключительных положениях нового закона отсутствуют положения об особенностях применения ФЗ-294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в условиях действия ФЗ-248 (исключение сделано для мероприятий регионального и муниципального контроля). Это свидетельствует о несогласованности спроектированных правовых норм с системой действующего законодательства, о рисках возникновения противоречий между ними, тем более, с учетом того, что многие регулируемые законами вопросы являются идентичными (например, полномочия контрольно-надзорных органов, профилактические мероприятия, межведомственное взаимодействие, применения риск-ориентированного подхода и т. д.);

предложение:

статью 98 дополнить пунктом 14 о порядке и сроках действия ФЗ-294 до вступления ФЗ-248 в юридическую силу в полном объеме.

Нарушения правовой регламентации:

1) согласно п. 5 ст. 20, контрольно-надзорные органы вправе заключать соглашения о межведомственном взаимодействии, тогда как, согласно сложившейся практике межведомственного взаимодействия в сфере государственного и муниципального управления, такое взаимодействие осуществляется на основе двухсторонних соглашений;

предложение:

пункт 1 статьи 20 «Межведомственное взаимодействие при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» после слова «взаимодействует» дополнить словами «на основе соглашения», далее по тексту;

2) в числе мер профилактического характера (глава 10) *предлагается* такая мера как «наличие у контрольного органа комплаенса – системы внутреннего контроля, методики оценки своей деятельности контролируемым лицом, при этом предметом оценки следует рассматривать риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в результате несоблюдения контролируемым лицом обязательных требований. Наличие системы внутреннего контроля, методики оценки у контролируемых лиц будет иметь превентивный характер, направлено на снижение рисков причинения контролируемыми лицами вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в результате неисполнения обязательных требований. Тем более, понятие «комплаенс» корреспондируется с понятием «самообследование» как одной из мер профилактики.

Указанные выше недоработки ФЗ-248, по мнению автора, выражаются в несоблюдении при разработке законопроекта принятых правил законодательной техники, формальной логики. В результате возникают пробелы, не совсем ясные и четкие правовые предписания, что, в свою очередь, может породить риски ошибок в процессе исполнения закона.

Список источников:

1. Сибгатулина А.И. Государственная поддержка малого и среднего бизнеса // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 5. С. 92–97.
2. Там же.
3. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова [и др.]. М., 2020. 138 с.
4. Там же.
5. Там же.
6. Там же.
7. Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. "Паспорт приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности" (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 N 12) (ред. от 30.05.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Там же.
10. Минэкономразвития ожидает принятия закона о контрольно-надзорной деятельности в 2019 году [Электронный ресурс] // Новости в России и мире – ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5679468> (дата обращения 11.08.2021).
11. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 N 559-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Федеральный закон "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 247-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Регуляторная гильотина – Реформа контрольной и надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения: 09.08.2021).
14. Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 248-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Черкашин Е.Ю., Жигунов А.А. Реформа в области государственного контроля и надзора в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» // Молодой ученый. 2018. № 3. С. 149–153.
16. Уметбаева Ю.И. Реформирование контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2017. Т.2. № 4. С. 121–127.
17. Масленникова Е.В. Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 2) // Вестник РУДН. Серия: государственное и муниципальное управление. 2018. Т. 5. №3. С. 318–342. 10.22363/2312-8313-2018-5-3-318-342.
18. Там же. С. 338.
19. Реформа контрольно-надзорной деятельности: оценка с позиций граждан / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, А.Н. Покида [и др.] // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 71–92.
20. Маркова А.М. Реформа контрольно-надзорной деятельности: первые итоги и дальнейшие перспективы // Новый юридический вестник. 2021. № 1 (25). С. 7–10.

Информация об авторе

Н.Г. Медведева – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и организации производства Тюменского индустриального университета, Тюмень, Россия.
https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=760950.

Information about the author

N.G. Medvedeva – PhD in Economics, Associate Professor, Economics and Production Organization Department, Tyumen Industrial University, Tyumen, Russia.
https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=760950.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 16.07.2021;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 05.08.2021;
Принята к публикации / Accepted for publication 19.08.2021.