



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-318-342

Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 2)

Е.В. Масленникова

Российский университет дружбы народов

Современный период реформирования контрольно-надзорной деятельности насыщен событиями, новеллами нормотворчества, социальными экспериментами. В последние годы основной вектор реформ направлен на соблюдение интересов подконтрольных объектов при подготовке и проведении контрольных и надзорных мероприятий, на внедрение риск-ориентированного контроля, позволяющего сосредоточить ресурсы для контроля и надзора в тех сферах деятельности, где велика вероятность нарушения охраняемых законом ценностей. В статье рассмотрена динамика и основные итоги проведения реформы контрольно-надзорной деятельности.

Среди положительных результатов реформирования можно назвать экспериментальное внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности, системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Некоторая позитивная динамика наметилась при применении проверочных листов. С точки зрения автора, недостаточное внимание уделяется вопросам критического анализа необходимости и достаточности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения защиты охраняемых законом ценностей; возможности замещения государственной контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными институтами. Автором обосновывается вывод об анализе необходимости контроля (надзора), о систематизации контрольно-надзорных функций и ревизии обязательных требований до принятия и реализации решений, связанных с технологическими аспектами проведения контроля (надзора). Также вносятся предложения о корректировке положений, содержащихся в проекте закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в РФ».

Ключевые слова: контроль, надзор, риск-ориентированный контроль, охраняемые законом ценности, реформа контрольно-надзорной деятельности

Период с 2004 года можно характеризовать как время подготовки и реализации административной реформы, изменения структуры федеральных органов исполнительной власти на основе разделения их функций [1]. Под функциями по контролю и надзору понималось:

– осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их долж-

ностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

– выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

– регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Федеральная служба, в соответствии с указом, становилась федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору. Это идея в дальнейшем не реализована в полном объеме; функции контроля и надзора, как и другие виды функций, стали присущи не только федеральным службам.

Идея разграничения функций получила правовое закрепление, но была не нова: уже в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. содержался тезис о построении структуры органов исполнительной власти, основанной разделении функций и полномочий этих органов. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 г. [2], в контексте критики бюрократизма и неэффективности государства, говорилось о несоответствии количества полномочий качеству власти, о избыточности функций госорганов. Давая оценку проведенной инвентаризации функций министерств и ведомств, Президент РФ говорил о необходимости сокращения функций госорганов на основе точных просчетов, в том числе на основе уже полученных результатов инвентаризации. Предполагалось, что такой анализ будет проводиться «в увязке с комплексом решений по разграничению полномочий между уровнями власти» [2].

В 2003 г. Указом Президента РФ [3] были определены приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 гг., среди которых: организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

В тот же период реализовывалась Федеральная программа «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)» [4], и при подготовке проектов Федеральных законов «О системе государственной службы РФ» (2003 г.), «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.) в их первоначальном варианте содержался ряд положений о структуре органов исполнительной власти. Но эти положения в окончательные варианты законопроектов не вошли [5].

В октябре 2005 г. распоряжением Правительства РФ были одобрены Концепция проведения административной реформы и план ее мероприятий.

В тексте документа содержатся краткие итоги произошедших изменений и констатируется: «Должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера» [6]¹.

Цели административной реформы – повышение качества и доступности государственных услуг, исключение избыточного государственного регулирования и вмешательства в экономику, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Перечень задач административной реформы, среди прочих, включает следующую: «оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти». Функции по осуществлению контроля и надзора, как и иные функции органов исполнительной власти, должны были быть подвергнуты проверке на предмет избыточности и дублирования и закреплены за органами исполнительной власти в соответствии с их типологией. Также планировалось продолжить работу по передаче отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые могли бы сами осуществлять эти функции.

Признание функций избыточными осуществлялось на основе анализа их соответствия уже существующим нормативным правовым актам. Таким образом, принцип «достаточности» функций подтверждался фактом наличия неких правовых оснований, воспринимаемых в качестве «идеала», а оптимальность самих правовых актов воспринималась как данность.

В целом, позитивные результаты административной реформы в период 2005–2010 гг. в основном были связаны со стандартизацией и регламентацией, а усилия концентрировались на повышении качества и доступности государственных услуг.

В 2005 г. приняты постановления Правительства РФ, устанавливающие структуру, содержание, порядок разработки и утверждения регламентов: «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30; «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» от 28 июля 2005 г. № 452; «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления) государственных услуг» от 11 ноября 2005 г. № 679.

¹ Распоряжением Правительства РФ от 09 февраля 2008 г. №157-р срок реализации продлен до 2010г. [112].

Реформирование системы государственного управления предполагало участие субъектов РФ в административной реформе по таким направлениям, как:

- упорядочение полномочий органов исполнительной власти;
- разработка административных регламентов;
- регулирование процедур оказания публичных услуг;
- противодействие коррупции.

Финансирование основных направлений административной реформы осуществлялось на основе конкурса проектов, подготовленных федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ².

В 2006 г. первый этап административной реформы включал в себя 9 основных задач и приоритетов, но самым поощряемым являлась разработка административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Необходимо отметить, что в перечень из 37 административных регламентов, разработанных и утвержденных федеральными органами исполнительной власти РФ в 2006 г., вошло только 5, связанных с КНД:

- осуществление контроля за порядком производством медицинской экспертизы;
- осуществление контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде социальных услуг;
- осуществление контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания;
- осуществление контроля за проведением доклинических и клинических исследований лекарственных средств;
- осуществление санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

В перечень административных регламентов, разработанных и утвержденных высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в 2006 г., всего вошло 54 позиции, из них ни один регламент не относился именно к КНД.

В 2007 г. в конкурсе приняли участие 23 ФОИВ (представлено 89 проектов) и 53 субъекта РФ (представлено 233 проекта); были отобраны для поддержки 22 ФОИВ (51 проект) и 46 субъектов РФ (101 проект). В качестве основных итогов реализации проекта было названо создание первых много-

² Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2006 г. № 336 [12] утверждены Правила оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в 2006 г. Приказом Минэкономразвития России от 9 июня 2006 г. № 152 утверждены Порядок проведения конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г. и Порядок проведения конкурсного отбора высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г., определяющие требования, предъявляемые к конкурсным заявкам, критерии и порядок оценки конкурсных заявок [13].

функциональных центров предоставления государственных услуг. Эти же приоритеты были выбраны для реализации административной реформы в 2008 г.

Всего с 2006 по 2008 гг. была оказана поддержка проектам 33 федеральных органов исполнительной власти и 59 субъектов РФ, но проекты, связанные с реформой КНД, составляли незначительную часть в общем количестве реализуемых инициатив.

Разделение двух типов административных регламентов – исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг повлекло за собой нормативный дисбаланс: разработка административных регламентов исполнения государственных функций регулировалась подзаконными актами, а отношения, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, с 2010 г. регламентированы Федеральным законом [7]. Такое различие приводит, по мнению некоторых авторов, «к факультативности в принятии административных регламентов исполнения государственных функций (по крайней мере в отношении контрольно-надзорных функций)» [8–9].

Реорганизация структуры и функций федеральных исполнительных органов потребовала внесения изменений в ранее существовавшие механизмы и процедуры осуществления административных отношений [10]. Были внесены изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях [11], связанные с устранением функций федеральных органов исполнительной власти по внесудебному приостановлению работы организаций, отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении угрожающих жизни и здоровью людей нарушений требований законодательства РФ. Были внесены изменения в Федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» [14], «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [15].

Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» [16] был определенного рода «ответом» на практику применения 134-ФЗ.

Правительству РФ было поручено разработать проекты федеральных законов, направленных: на повышение гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора); на уменьшение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства; на минимизацию административных барьеров при регистрации предпринимательской деятельности. Также предполагался поиск решений по замене лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий [16].

Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля» [15]: установлены гарантии прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регламентированы процедуры и сроки проведения проверок, установлена периодичность плановых проверок, перечень оснований для проведения внеплановых проверок, закреплено участие органов прокуратуры в процессе обеспечения контрольно-надзорной деятельности.

В законе понятие «государственный контроль» (надзор) трактуется как «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (обязательных требований), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями»³.

В законе унифицированы виды, формы, методы и порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности. Разграничены полномочия органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, определены конкретные перечни должностных лиц, осуществляющих надзорные функции, их права, обязанности и ответственность, а также механизмы защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении проверок.

Но, как показала практика, реализация закона не оказала существенного влияния ни на снижение рисков от деятельности подконтрольных субъектов, ни на административные издержки бизнеса, связанные с контрольно-надзорной деятельностью государства.

В качестве причин такой ситуации можно назвать:

– устаревшие и избыточные требования к субъектам предпринимательской деятельности;

³ Ст. 2 действующей редакции Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ [28].

– отсутствие четких критериев отбора физических и юридических лиц для проведения проверок;

– наличие пробелов в нормативном регулировании процедур контрольной деятельности и взаимоотношений органов контроля (надзора) и подконтрольных им организаций;

– на значительное число видов государственного контроля (надзора) требования Закона не распространялись вообще или не полностью. Произошло полное или частичное выведение из сферы действия Закона № 294-ФЗ более 60 видов государственного контроля и надзора, в число которых входят, в том числе, виды массового надзора (федеральный государственный противопожарный надзор, федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и др.);

– не урегулированы вопросы соотношения проверок в рамках Закона № 294-ФЗ и дистанционного контроля, а также соотношения ФЗ с процедурами административного расследования.

Распределение проверок по федеральным органам исполнительной власти свидетельствует, что наибольшее число проверок проводят федеральные органы, осуществляющие контроль (надзор) не в рамках отдельной отрасли, а по всем предприятиям и организациям всех отраслей экономики. Так, наибольшее количество проверок проведено МЧС России (514 тыс.), Роспотребнадзором (285 тыс.), Ростехнадзором (190 тыс.), ФМС России (145 тыс.), Рострудом (143 тыс.). Около 47% всех проверок носили внеплановый характер. Для некоторых федеральных органов исполнительной власти наблюдается аномально высокая доля проверок, приходящаяся на предприятия малого и среднего бизнеса (МСБ): более 96% проверок ФМС России, 87% проверок Ростехрегулирования, 75% проверок Россельхознадзора, 71% проверок Ространснадзора⁴.

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. [17] содержит цели и задачи, логично связанные с Концепцией административной реформы в РФ в 2006–2010 гг.

Заявлены были цели:

– снижение административных барьеров;

– повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг [17].

В качестве основных результатов прошедшего этапа реализации административной реформы обозначено, среди прочего, создание элементов центральной инфраструктуры электронного правительства, в частности – феде-

⁴ Официальный сайт министерства экономического развития РФ. Доклад Министерства экономического развития РФ «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в РФ» – приводятся данные об итогах контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти за период: III кв. 2009 г. – I кв. 2010 г.

ральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», федеральной государственной информационной системы «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)».

В отношении направления деятельности «Совершенствование системы государственного контроля и надзора» отмечена необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», приведение отраслевых законов в соответствие с требованиями указанного закона, в том числе в части установления перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах, в соответствии с которым такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются.

Основные проблемы и пути их решения видятся в этот период разработчикам реформы в плоскости совершенствования процедур контроля (надзора): «необходимо продолжать работу по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в РФ, сосредоточиваясь в первую очередь на оптимизации процедур проведения мероприятий по контролю» [17].

Таким образом, на периферии внимания остаются вопросы о необходимости контроля (надзора) как такового в определенных видах деятельности, о дифференциации рисков деятельности и усилий контрольных (надзорных) органов.

Мониторинг практики исполнения контрольно-надзорных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в тот же период выявил обширную практику участия организаций, подведомственных органам власти и местного самоуправления, в осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом на указанные организации формально не распространяются нормы Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Кроме того, была выявлена практика необоснованного наделения контрольными полномочиями учреждений и организаций на региональном и муниципальном уровнях.

В 2013 г. Минэкономразвития России подготовлен законопроект, ориентированный на решение задач, поставленных Президентом РФ: совершенствование и повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности, снижение давления на бизнес.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. отмечается, что в работе надзорных и правоохранительных органов по-прежнему доминирует обвинительный уклон. Вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан. «надо максимально снять ограничения с бизне-

са, избавить его от навязчивого надзора и контроля» [18]. Отслеживать ситуацию, по мнению Президента, нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений.

В качестве примера можно привести высказывания Бориса Титова: по данным Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, «в 2013 году проведено 2 млн 760 тыс. проверок. При этом почти половина из них являются внеплановыми. Иными словами, мера, которая должна быть исключительной и при этом лишает предпринимателя части гарантий защиты их прав, фактически превратилась в повседневную норму». При этом бизнес-омбудсмен отмечает, что эффективность внеплановых проверок крайне низкая: нарушения обнаруживаются в 37% случаев (для плановых проверок этот показатель составляет 59%).

Федеральным законом от 3.12.2014 г. № 511 были внесены поправки в закон № 294-ФЗ, среди них наибольшее значение имеет определение порядка создания и ведения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет единого реестра учета плановых и внеплановых проверок. Органы государственного контроля (надзора) обязаны размещать информацию о результатах проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и принятых в отношении них мер [19–20].

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 определены правила формирования и ведения единого реестра проверок [21].

С 1 июля 2015 г. работает Федеральная государственная информационная система «Единый Реестр Проверок», оператором является Генеральная прокуратура РФ⁵, все федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции должны вносить сведения о проведенных контрольных мероприятиях. По данным Генеральной прокуратуры РФ, на 25 мая 2016 г. в Единый реестр проверок была внесена информация о более 436,3 тыс. внеплановых и 468,8 тыс. плановых проверочных мероприятиях. В реестре зарегистрировано более 23,4 тыс. пользователей из 2,5 тыс. органов и организаций государственного контроля и надзора.

В сентябре 2015 г. в «Российской газете» была опубликована статья Д. Медведева «Новая реальность: Россия и глобальные вызовы», в которой высказано мнение: «Формально и неформально существующая в контрольно-надзорных органах “палочная система” оценки побуждает к действиям, противоречащим здравому смыслу» [22].

Изменения, происходящие в системе КНД, безусловно свидетельствуют об осознании негативного влияния излишнего, несистематизированного контроля (надзора) над деятельностью хозяйствующих субъектов. Изменения

⁵ С 1 июля 2016 г. в Единый реестр проверок вносятся данные о контрольно-надзорных мероприятиях, проводимых органами исполнительной власти субъектов РФ, и проверок, проводимых при осуществлении регионального государственного контроля (надзора), с 1 января 2017 года в реестр включается информация в отношении проверок, проводимых при осуществлении муниципального контроля.

законодательства в сфере КНД ориентированы на систематизацию правил и процедур осуществления контрольно-надзорной деятельности.

И все же результаты опроса, представленные Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (раздел доклада «Административный климат в РФ» в 2015 г. [23]), свидетельствуют о том, что изменения не повлияли существенным образом на организацию, проведение и результативность КНД. По словам бизнесменов, подвергшихся проверкам в 2014 г., наибольшее число ревизий выполнили такие ведомства, как ФНС России (49,4% ответов), Роспотребнадзор (44,7%) и МЧС России (38%). При ответе на вопрос об обоснованности выявленных нарушений мнения респондентов, подвергавшихся проверкам в 2014 г., разделились: 49,2% бизнесменов согласились с тем, что в основном нарушения были обоснованы, 42,6% – заявили, что они были не обоснованы.

Фактически, положительный упорядочивающий эффект от принятия закона 293-ФЗ в 2013–2014 гг. оказался исчерпан. Число видов надзора, исключенных из-под действия закона №294-ФЗ, постоянно увеличивалось:

– количество видов контроля (надзора), при которых порядок проверок исключен из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, – с 11 видов в 2008 г. увеличилось до 31 вида в 2015 г.;

– количество видов контроля (надзора), при которых порядок проверок может иметь особенности в соответствии с другими федеральными законами, – с 25 видов в 2008 г. возросло до 39 видов в 2015 г.

Ситуация в сфере контрольно-надзорной деятельности оказалась неудовлетворительной и для общества, и для государства, и для бизнеса.

«Контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на достижение главных целей – обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, защиту окружающей среды, имущества, других охраняемых ценностей. Такая идеология предполагает построение совсем иной системы контроля, когда активность контрольных органов концентрируется на том, кто наиболее опасен с точки зрения угрозы охраняемым ценностям. “Сплошной” контроль уже невозможен, необходимо корректно выстроить процесс определения приоритетов (по уровню опасности) и перестроить административно-управленческие процессы контрольных органов соответствующим образом. Для наиболее опасных объектов плотность контроля должна возрасти, а для наименее опасных объектов – кардинально снизиться» [24], – утверждает в докладе Уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2016 г.

В качестве метода надзора, учитывающего степень опасности поднадзорных объектов, вводится риск-ориентированный подход в надзорной деятельности, предполагающий дифференциацию поднадзорных субъектов по уровню опасности. Внедрение риск-ориентированного подхода требует выработки значительного количества системных и частных (по отдельным видам контроля) решений. Тем не менее, для реализации данной реформы государственный аппарат применяет традиционные управленческие методы. По сведениям про-

куратуры г. Москвы, органами государственного контроля (надзора) в 2016 г. проведено 102 939 проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (2015 г. – 84 891, 2014 г. – 86 289), из них внеплановых проверок – 90 432 (2015 г. – 62 093, 2014 г. – 57 158).

На протяжении 2014–2016 гг. практика демонстрировала количественное превышение внеплановых проверок над плановыми. Усилия по снижению контрольно-надзорного бремени на предпринимателей за счет уменьшения числа плановых проверок быстро сводятся на нет ростом числа «вне плана». Отчасти это объясняется тем, что предусмотренные частью 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» основания для проведения внеплановых проверок оставляют широкий простор для усмотрения правоприменителя и злоупотреблений, как со стороны последнего, так и со стороны иных заинтересованных лиц (например, со стороны недобросовестных конкурентов предпринимателя) [15]. При этом механизмы защиты прав субъектов предпринимательства от необоснованных внеплановых проверок, предусмотренные Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ, оказываются явно недостаточными.

В 2015 г. отдельные элементы риск-ориентированной модели уже начали применяться в 12 видах государственного контроля и надзора и в пилотных субъектах РФ.

Михаил Абызов в интервью в октябре 2015 г. назвал пять главных аспектов построения контроля и надзора в РФ:

1. Принятие понятной и объективной системы показателей эффективности и уход от рудиментарной «палочной» системы.

2. Построение современной информационной системы, которая бы, с одной стороны, фиксировала все надзорные мероприятия, а с другой – собирала бы индикаторы и факторы риска и вела учет нанесенного или предотвращенного ущерба.

3. Прозрачность системы функционирования контрольно-надзорных ведомств.

4. Фокус на предупреждение ущерба, профилактика и обучение поднадзорных субъектов.

5. Риск-ориентированность, увеличение числа проверок в зависимости от степени риска, который присутствует на том или ином предприятии.

В связи с этим три важных направления работы в рамках совершенствования госконтроля, по словам Михаила Абызова, – это ревизия требований и функций по контролю и надзору, оптимизация структуры контрольно-надзорных органов и вопрос делегирования контрольно-надзорных полномочий⁶.

⁶ 2 октября 2015 г. дебаты «Государственный контроль нового качества. Барьер или стимул для бизнеса?». Сайт Открытого правительства. URL: <http://open.gov.ru/events/5513963/> (дата обращения 28.04.2018).

В России отдельные элементы риск-ориентированного подхода в управлении уже применялись:

1997–1998 гг. Надзор в области обращения с отходами, позднее как часть государственного экологического контроля, осуществляемого Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);

1991, 1998 и 2008 гг. Органы пожарного надзора Государственной противопожарной службы РФ, позднее – МЧС России.

2004 г. Таможенный контроль и надзор, осуществляемый Федеральной таможенной службой России. Приказ Федеральной таможенной службы от 10.03.2005 № 180 «Об утверждении Плана-графика первоочередных мероприятий по разработке и внедрению Системы управления рисками в процесс таможенного оформления и таможенного контроля в 2005 году».

2007 г. Налоговый контроль как составная часть финансового контроля, осуществляемый Федеральной налоговой службой (ФНС России).

2011 г. Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности, осуществляемый Министерством транспорта РФ в лице подведомственных агентств и служб: Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

В докладе «Опоры России» «Анализ контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти» приведены результаты анализа соотношения плановых и внеплановых проверок государственных органов, имеющих высокие показатели проводимых проверок: Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор); Федеральной службы по труду и занятости (Роструд); Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). Было выявлено, что доля внеплановых проверок, для проведения которых не обращались в органы прокуратуры, от общего числа проведенных внеплановых проверок составляет более 90%:

В Роспотребнадзоре: в 2015 г. – 92%, в 2016 г. – 93%;

В Ростехнадзоре: в 2015 г. – 97%, в 2016 г. – 96%;

В Роструде: в 2015 г. – 98%, в 2016 г. – 97%;

В МЧС: в 2015 г. – 97%, в 2016 г. – 91% [25].

Во исполнение поручений Президента России по итогам совместного заседания президиума Госсовета и консультативной комиссии Госсовета 12 ноября 2016 г. (№ Пр– 2347ГС от 5 декабря 2016 г., подпункты «а» и «в» пункта 2) утверждены 12 целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Федерации по ключевым факторам, наиболее сильно влияющим на улучшение инвестици-

онного климата в регионах, среди них – осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Федерации.

Утвержденный Правительством РФ план мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 гг. [26] предполагает «внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях».

Целями «дорожной карты» заявлены:

– повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований;

– снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций, избыточных и устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики;

– оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таблица 1

Категории риска и классы (категории) опасности

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

Перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении отдельного вида государственного контроля (надзора), включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности из числа категорий риска и классов опасности согласно приложению и устанавливается в соответствии с положением о виде государственного контроля (надзора) (табл. 1).

Критерии должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (обязательных требований), и вероятность несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований. В настоящее время перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода включает 39 видов (в первоначальной редакции – всего три: Федеральный государственный пожарный надзор; Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральным медико-биологическим агентством; Федеральный государственный надзор в области связи).

21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утверждена Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Срок ее реализации – до 2025 г.: реформирование контрольной и надзорной деятельности приобретает статус приоритетной программы, реализуемой в соответствии с принципами проектного управления⁷.

Четыре целевых показателя программы определены с учетом динамики в период реализации (табл. 2).

Программа включает восемь приоритетных проектов:

1. Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.
2. Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.
3. Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований.
4. Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований.
5. Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов.

⁷ Протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

6. Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности.

7. Автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

8. Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Таблица 2

Целевые показатели программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» с учетом динамики в период реализации

Показатель	Базовое значение	2017	2018	2019	2020	2025
Снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков (чел.)	77756	73868	66093	58317	54429	38878
	100%	95%	85%	75%	70%	50%
Снижение числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков (чел.)	291282	276718	247590	218462	203897	145641
	100%	95%	85%	75%	70%	50%
Снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков (млн руб.), к уровню цен 2015 г.	591980	591980	591980	591980	591980	591980
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность	100	90	80	70	60	50

Также разработаны ведомственные проекты 16-ти контрольных и надзорных органов.

В докладе Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в 2018 г. были представлены результаты социологического опроса собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в России. В опросе приняли участие 2 787 человек. Большая часть респондентов (83,5%) считает, что административная нагрузка на их бизнес за последний год увеличилась (42,8%) или осталась без изменений (40,7%). По словам респондентов, около 40% компаний за прошедший год подвергались от 1 до 3 раз. Около трети опрошенных указали, что не подвергались проверкам в 2017 г.

В аналитическом докладе РСПП даны оценки и предложения предпринимателей по наиболее значимым направлениям реформы КНД за 2017 г.

По оценкам авторов доклада, второй год подряд заметны успехи, связанные с раскрытием и систематизацией обязательных требований. Ведомствами проведена большая работа по формированию перечней нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, начата работа по их пересмотру, разрабатываются «проверочные листы». Но практика работы органов контроля показывает, что «на местах» территориальные органы осуществляют проверку обязательных требований, не включенных в перечни. Наибольшие успехи отмечаются по направлению, связанному с внедрением риск-ориентированного подхода. От системных документов риск-ориентированный подход удалось перенести на уровень нормативно-правового регулирования конкретных видов государственного контроля. Наименее успешными названы результаты по направлению ИКТ-обеспечения контрольно-надзорной деятельности. Позитивно оценивается развитие систем профилактических мероприятий и консультирования бизнеса.

В докладе высказывается озабоченность по поводу появления новых видов государственного контроля: по состоянию на конец 2014 г. нормативными правовыми актами было предусмотрено к осуществлению 203 вида контроля, в 2016 г. – 212 видов, а на конец 2017 г. – 216 видов контроля (например, в 2017 г. появились такие новые виды государственного контроля, как государственный контроль в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры; государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг; региональный государственный контроль за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований нормативных правовых актов, связанных с уплатой такого сбора).

В феврале 2018 г. Государственная Дума РФ приняла в 1-м чтении проект закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в РФ», разработанный Министерством экономического развития. В числе ключевых новшеств законопроекта – создание института оценки и учета рисков, в рамках которого интенсивность проведения проверок определяется только рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям. Замминистра экономического развития Савва Шипов считает: «...основным показателем результативности и эффективности станет снижение ущерба охраняемым законом ценностям» [27].

Внимание в законопроекте уделено вопросу систематизации и актуализации обязательных требований. В числе профилактических мер, предлагаемых документом, – публикация на сайтах контрольно-надзорных ведомств перечней нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, а также использование в ходе проверок чек-листов, которые соберут в себе только самые важные и рискованные требования.

При этом, однако, законопроект по-прежнему, с одной стороны, ориентирован на:

а) консервацию существующего положения дел (в частности, путем закрепления законом – приложением к нему – всего состава сложившегося к настоящему времени набора видов контрольно-надзорной деятельности);

б) повышение формального статуса контрольно-надзорной деятельности (все виды контроля и надзора, осуществляемого органами власти (местного самоуправления), включенные в Приложения к Закону, получают наименование и статус государственного (муниципального) контроля (надзора));

в) экспансию контроля и надзора (законопроект придает универсальный, неограниченный характер применения ряду форм и мероприятий контроля и надзора, которые в настоящее время применяются только в особенных случаях, для отдельных видов контрольно-надзорной деятельности).

С другой стороны, проект закона не предлагает проработанных механизмов решения задач, для которых он, как представляется, и создавался:

а) ликвидации избыточного контроля (надзора), в том числе путем ревизии обоснованности его введения и замещения иными формами обеспечения защиты охраняемых ценностей;

б) повышения результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе и с применением риск-ориентированного подхода.

Есть критические замечания к проекту федерального закона:

1. Перечень форм и мероприятий контроля не является закрытым. Необходимо определить ограничения для применения перечисленных в законопроекте других форм и мероприятий контроля (надзора), таких как наблюдение, мониторинг, допрос, опрос и др. При этом определения указанных форм и мероприятий содержатся в других федеральных законах, в результате чего могут возникнуть противоречия. Должны быть четко предусмотрены порядок планирования и проведения, а также гарантии проверяемых лиц. В противном случае возникает риск избыточного тиражирования отдельных специфических форм и мероприятий контроля в различных отраслях государственного регулирования.

2. Статья, описывающая негосударственные формы контроля, не детализирует условия и принципы использования данных форм контроля (надзора), предусматривает, что негосударственные формы контроля применимы только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Указывается, что в отдельных случаях мероприятия государственного контроля могут быть проведены только по результатам мероприятий негосударственных форм контроля. Реализация данной нормы на практике может привести к дополнительной нагрузке на бизнес, в связи с тем, что негосударственные формы контроля будут не исключать, а только дополнять государственный контроль.

Также должны быть учтены, в том числе, направленные на:

– приведение названия законопроекта в соответствие с его предметом;
– устранение и предотвращение появления избыточного государственного контроля (надзора), в том числе за счет иных форм обеспечения защиты охраняемых ценностей;

– расширение и уточнение устанавливаемых законопроектом требований к описанию результативности и эффективности государственного контроля (надзора), в том числе в целях его унификации и непротиворечивости, а также к порядку их установления, организации достижения, мониторинга и оценки достижения;

– конкретизации требований досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного и муниципального контроля (надзора) и их должностных лиц, нарушающих права и законные интересы «подконтрольных» организаций и лиц.

В проекте закона отсутствуют основания и процедуры введения (сохранения и ликвидации) вида государственного и муниципального контроля и надзора. В качестве основания введения контроля и надзора должна быть обоснованная (доказанная) необходимость дополнения основных инструментов обеспечения соблюдения обязательных требований (рыночной конкуренции; внутреннего контроля; саморегулирования участников рынка в соответствующей сфере деятельности; страхования рисков и ответственности; механизмов защиты прав потребителей; общественного контроля) государственным или муниципальным контролем и надзором.

При обосновании необходимости дополнения основных инструментов обеспечения соблюдения обязательных требований государственным (муниципальным) контролем и надзором при установлении обязательных требований и при проверке обоснованности дальнейшего выполнения (сохранения) видов государственного и муниципального контроля и надзора должны выполняться следующие базовые требования:

1. Проводится оценка применимости и достаточности основных инструментов обеспечения соблюдения этих обязательных требований, а также принимаются при необходимости решения по их формированию и развитию;

2. В случае установления их недостаточности и невозможности их формирования и развития, обеспечивающего их достаточность, для обеспечения соблюдения обязательного требования определяются:

а) факторы, обуславливающие необходимость дополнения основных инструментов обеспечения соблюдения данных обязательных требований введением государственного (муниципального) контроля и или надзора;

б) цели, предмет, конечные общественно значимые и непосредственные результаты, а также показатели результативности устанавливаемого вида государственного (муниципального) контроля и или надзора;

в) эффект для государственного (муниципального) регулирования соответствующей сферы деятельности от введения государственного (муниципального) контроля соблюдения устанавливаемого обязательного требования;

г) влияние введения государственного (муниципального) регулирования устанавливаемого обязательного требования на осуществление подлежащей регулированию сферы деятельности, в том числе предпринимательской;

3. Проводится расчет ожидаемой эффективности бюджетных расходов на осуществление устанавливаемого вида государственного (муниципального) контроля и (или) надзора.

Для проведения предусмотренной законопроектом оценки результативности и эффективности государственного и муниципального контроля (надзора) в законопроекте необходимо также предусмотреть и урегулировать процедуры определения и учета показателей результативности и эффективности при планировании, организации исполнения и мониторинге государственного и муниципального контроля (надзора).

Соответственно, в тексте должны быть предусмотрены определения:

– конечные общественно значимые результаты, характеризующие достижение целей государственной политики в отношении состояния регулируемой сферы деятельности, включая состояние охраняемой ценности, для достижения которого устанавливаются обязательные требования и вводится государственный (муниципальный) контроль и надзор. Конечный общественно значимый результат государственного и муниципального контроля (надзора) определяется как минимизация вреда охраняемым ценностям;

– вклад государственного (муниципального) контроля и надзора в достижение конечного общественно значимого результата, характеризующего состояние регулируемой сферы (промежуточные результаты государственного контроля (надзора)). Вклад вида государственного/муниципального контроля/надзора в конечный общественно-значимый результат определяется как вклад вида государственного/муниципального контроля/надзора в минимизацию вреда охраняемым ценностям;

– непосредственный результат государственного (муниципального) контроля и надзора. Непосредственный результат государственного и муниципального контроля (надзора) – соблюдение обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей;

4. Целевые (пороговые) значения показатели результативности государственного (муниципального) контроля и надзора и его мероприятий.

Особенности конечных общественно значимых результатов в регулируемой сфере деятельности, промежуточные и непосредственные результаты видов государственного и муниципального контроля (надзора) должны определяться при установлении необходимости введения видов государственного и муниципального контроля (надзора), а также в положениях о соответствующих видах государственного и муниципального контроля (надзора) и административных регламентах их исполнения.

Разрабатываемый ФЗ содержит в качестве приложений перечень видов государственного и муниципального контроля (надзора), закрепляя по факту их существующий набор, не подвергая сомнению обоснованность их введения. Более рациональным представляется утверждение процедуры проверки обоснованности установления для защиты охраняемых законом ценностей спе-

циального вида государственного (муниципального) контроля (надзора), исключив из законопроекта указанные перечень (приложения).

Анализ трансформации роли, места и влияния контрольно-надзорной деятельности в современной России позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Институт государственного контроля и надзора выполняет функции государства, является одним из средств его проявления, обладает полномочиями, правовыми и организационными ресурсами.

2. В рамках проводимых административных реформ заявлялась необходимость реформы контрольно-надзорной деятельности, но не как приоритет первого порядка.

3. В основном административные реформы были направлены на изменение практик государственного управления на основе технологий, направленных на повышение эффективности аппарата исполнительной власти, создание процедур, имеющих своей целью «отладку» внедряемых инструментов. В рамках такого подхода основными задачами административной реформы стали: повышение внешней эффективности государственного управления, включающей такие мероприятия, как ликвидация избыточных государственных функций, разработка административных регламентов; разграничение функций. Технократический подход к механизмам административной реформы ведет к созданию многочисленных формальных модернизационных проектов, существует опасность сведения трансформации к попыткам осуществить затратные инфраструктурные проекты с имитацией отдельных примеров достижений в сфере новых технологий.

4. Методики и практики проведения анализа необходимости государственного контроля (надзора) были ориентированы на выявление соответствия проводимых контрольно-надзорных мероприятий существующему законодательству, которое воспринималось как «идеальная модель» и не подвергалось критической оценке на предмет противоречий и пробелов в регулировании; избыточности требований; наличия неэффективных обязательных требований, выполнение/невыполнение которых не влияет на вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям. Можно констатировать ориентацию только на изменение сложившегося институционального дизайна.

5. Результативность и эффективность КНД оценивалась количеством проверок, количеством санкций и суммами штрафов, привлечением хозяйствующих субъектов к административной и иной ответственности. Фактически, только с 2015 г. количество выявленных нарушений, случаев привлечения к ответственности и взыскания наложенных административных штрафов не декларируется в качестве основного показателя результативности проведенных. В текущем периоде реформы КНД заявлено, что результативность проверки не является единственным значимым показателем для оценки деятельности контрольно-надзорного органа по ее проведению. Помимо достигнутого результата проверки важны задействованные при ее проведении ресурсы,

находящиеся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

6. Реформа контрольно-надзорной деятельности реализуется как самостоятельное направление с 2016 г. и безусловно, демонстрирует существенные успехи. В то же время важно отметить, что основные проблемы и пути их решения видятся разработчикам реформы в плоскости совершенствования процедур контроля (надзора), оптимизации процедур проведения мероприятий по контролю. Основные ожидания реформационного эффекта связываются с использованием информационных технологий в КНД и механистическом закреплении видов контроля (надзора) за уровнями управления.

7. В качестве приоритетов реформы КНД в настоящее время рассматривается риск-ориентированный подход, применение которого уже показало позитивные изменения в зарубежных практиках государственного управления, в пилотных государственных органах и регионах России.

8. В то же время результаты опросов предпринимателей не свидетельствуют о принципиальном улучшении административной среды, о соблюдении контрольно-надзорными органами требований, заложенных в правовых актах, принятых в рамках реализации современного этапа реформы КНД.

9. За рамками внимания реформы остаются вопросы критического анализа необходимости/достаточности КНД с точки зрения защиты охраняемых законом ценностей; возможности замещения государственной контрольно-надзорной деятельности иными, в т.ч. негосударственными институтами защиты охраняемых законом ценностей.

© Е.В. Масленникова, 2018



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» («Собрание законодательства РФ», № 11, 15.03.2004, ст. 945.).
- [2] Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ 2003 г.
- [3] Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» («Собрание законодательства РФ», 28.07.2003, № 30, ст. 3046).
- [4] Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 годы)» («Собрание законодательства РФ», 25.11.2002, № 47, ст. 4664).
- [5] Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. 80 с.

- [6] Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в РФ на 2005–2008 гг.» («Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, № 46, ст. 4720).
- [7] Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» («Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, N 31, ст. 4179).
- [8] Кузнецов В.И. Административная регламентация: трудное становление идеи // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1.
- [9] Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
- [10] Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: «Европроект», 2006.
- [11] Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1).
- [12] Постановление Правительства РФ от 29.05.2006 №336 «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ административной реформы в 2006 году» («Собрание законодательства РФ», 05.06.2006, № 23, ст. 2528).
- [13] Приказ Минэкономразвития России от 09.06.2006 № 152 «Об организации работ по проведению конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году».
- [14] Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» («Собрание законодательства РФ», 09.05.2011, № 19, ст. 2716).
- [15] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» («Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249).
- [16] Указ Президента РФ от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» («Собрание законодательства РФ», 19.05.2008, № 20, ст. 2293).
- [17] Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» («Собрание законодательства РФ», 27.06.2011, № 26, ст. 3826).
- [18] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию».
- [19] Государственный контроль и надзор // Совершенствование государственного управления портал административной реформы. URL: http://ar.gov.ru/regulation_02_obche_sistemnie_meri_02_gos_konrol_i_nadzor/index.html. (дата обращения 28.04.2018).
- [20] Долженко Д.А. О Едином реестре проверок // Упрощенная бухгалтерия. 2015. № 12(84). URL: <http://buhpressa.ru/svezhij-nomer/nomerazhurnala/224-dekabr-2015/4390-o-edinom-reestre-proverok> (дата обращения 28.04.2018).
- [21] Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» («Собрание законодательства РФ», 11.05.2015, № 19, ст. 2825).

- [22] Российская газета 23.09.2015. URL: <https://rg.ru/2015/09/23/statiya-site.html> (дата обращения 28.04.2018).
- [23] Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения 28.04.2018).
- [24] Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2016 год. URL: <http://business-ombudsman.mos.ru> (дата обращения 28.04.2018).
- [25] URL: <http://opora.ru/news/opora-rossii-provela-issledovanie-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-2016-godu.html> (дата обращения 28.04.2018).
- [26] Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 годы» («Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2118).
- [27] Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201821021> (дата обращения 28.04.2018).

Analysis of the Russian experience in reforming control and supervisory activities (part 2)

E.V. Maslennikova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

The modern period of reform of control and Supervisory activities is full of events, novelties of norm-setting, social experiments. In recent years, the main vector of reforms is aimed at respecting the interests of controlled objects in the preparation and conduct of control and Supervisory activities, the introduction of risk-based control, allowing to concentrate resources for control and supervision in those areas where there is a high probability of violation of the values protected by law. The article considers the dynamics and the main results of the reform of control and Supervisory activities. Among the positive results of the reform are the pilot implementation of a risk-based approach in control and supervisory activities, a system for evaluating the effectiveness and efficiency of control and supervisory activities. Some positive dynamics emerged in the application of checklists. From the point of view of the author, insufficient attention is paid to questions of a critical analysis of the need and sufficiency of control and supervisory activities in terms of the protection of legally protected values; the possibility of replacing state control and supervision by other, including non-state institutions.

The author substantiates the conclusion about the analysis of the need for control (supervision), systematization of control and Supervisory functions and audit of mandatory requirements before making and implementing decisions related to the technological aspects of control (supervision). Also, proposals are made to adjust the provisions contained in the draft law “on state and municipal control (supervision) in the Russian Federation”.

Key words: control, supervision, risk-oriented control, values protected by law, reform of control and Supervisory activities

REFERENCES

- [1] Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 № 314 «O sisteme i strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» («Sobranie zakonodatel'stva RF», № 11, 15.03.2004, st. 945.).
- [2] Poslanie Prezidenta Rossii Vladimira Putina Federal'nomu Sobraniyu RF 2003 g.
- [3] Ukaz Prezidenta RF ot 23.07.2003 № 824 «O merah po provedeniyu administrativnoj reformy v 2003–2004 godah» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 28.07.2003, № 30, st. 3046).
- [4] Ukaz Prezidenta RF ot 19.11.2002 № 1336 «O Federal'noj programme “Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby RF (2003–2005 gody)» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 25.11.2002, № 47, st. 4664).
- [5] Barabashev A.G., Klimenko A.V. Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoj sluzhby v Rossii – voprosy realizacii i koordinacii: Preprint WP8/2010/01. M.: Izdatel'skij dom Gosudarstvennogo universiteta – Vysshej shkoly ehkonomiki, 2010. 80 s.
- [6] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 № 1789-r «O koncepcii administrativnoj reformy v RF na 2005–2008 gg.» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 14.11.2005, № 46, st. 4720).
- [7] Federal'nyj zakon ot 27.07.2010 № 210-FZ «Ob organizacii predostavleniya gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 02.08.2010, N 31, st. 4179).
- [8] Kuznecov V.I. Administrativnaya reglamentaciya: trudnoe stanovlenie idei // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2014. № 1.
- [9] Buryaga V.O. Administrativnyj reglament v sfere realizacii ispolnitel'noj vlasti v RF: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009.
- [10] Leksin V.N., Leksin I.V., Chuchelina N.N. Kachestvo gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya i administrativnaya reforma. M.: «Evroproekt», 2006.
- [11] Kodeks RF ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ («Sobranie zakonodatel'stva RF», 07.01.2002, № 1 (ch. 1), st. 1.).
- [12] Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.05.2006 № 336 «O dopolnitel'nyh merah po okazaniyu podderzhki provedeniya federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti i vysshimi ispolnitel'nymi organami gosudarstvennoj vlasti sub'ektov RF administrativnoj reformy v 2006 godu» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 05.06.2006, № 23, st. 2528).
- [13] Prikaz Minehkonmrazvitiya Rossii ot 09.06.2006 № 152 «Ob organizacii rabot po provedeniyu konkursnogo otbora federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i vysshih ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov RF dlya okazaniya podderzhki provedeniya administrativnoj reformy v 2006 godu».
- [14] Federal'nyj zakon ot 04.05.2011 № 99-FZ «O licenzirovanii otdel'nyh vidov deyatel'nosti» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 09.05.2011, № 19, st. 2716).
- [15] Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 29.12.2008, № 52 (ch. 1), st. 6249).
- [16] Ukaz Prezidenta RF ot 15.05.2008 № 797 «O neotlozhnyh merah po likvidacii administrativnyh ogranichenij pri osushchestvlenii predprinimatel'skoj deyatel'nosti» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 19.05.2008, № 20, st. 2293).
- [17] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.06.2011 № 1021-r (red. ot 28.08.2012) «Ob utverzhdenii Koncepcii snizheniya administrativnyh bar'erov i povysheniya dostupnosti

- gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug na 2011–2013 gody i Plana meropriyatij po realizacii ukazannoj Konceptcii» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 27.06.2011, № 26, st. 3826).
- [18] Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 04.12.2014 «Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu».
- [19] Gosudarstvennyj kontrol' i nadzor // Sovershenstvovanie gosudarstvennogo upravleniya portal administrativnoj reformy. URL: http://ar.gov.ru/regulation_02_obchiesistemnie_meri_02_gos_konrol_i_nadzor/index.html. (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [20] Dolzhenko D.A. O Edinom reestre proverok // Uproshchennaya buhgalteriya. 2015. № 12(84). URL: <http://buhpressa.ru/svezhij-nomer/nomerazhumala/224-dekabr-2015/4390-o-edinom-reestre-proverok> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [21] Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.04.2015 №415 «O Pravilah formirovaniya i vedeniya edinogo reestra proverok» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 11.05.2015, № 19, st. 2825).
- [22] Rossijskaya gazeta 23.09.2015. URL: <https://rg.ru/2015/09/23/statiya-site.html> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [23] Oficial'nyj sajt Upolnomochennogo pri Prezidente RF po zashchite prav predprinimatelej. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (data obrashchenii 28.04.2018).
- [24] Doklad upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelej v gorode Moskve za 2016 god. URL: <http://business-ombudsman.mos.ru> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [25] URL: <http://opora.ru/news/opora-rossii-provela-issledovanie-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-2016-godu.html> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [26] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.04.2016 № 559-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatij («dorozhnoj karty») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v RF na 2016–2017 gody» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 11.04.2016, № 15, st. 2118).
- [27] Oficial'nyj sajt Ministerstva ehkonomicheskogo razvitiya RF. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201821021> (data obrashcheniya 28.04.2018).

Об авторе:

Масленникова Елена Викторовна – кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов, maslennikova-ev@rudn.ru