Государственный контроль в современной России: предложения по его совершенствованию в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности

ВИНОКУРОВ Владимир Анатольевич, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

196105, Россия, г. Санкт-Петербург, Московский просп., 149

E-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru

Статья посвящена отдельным вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, установленным Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Необходимость государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не оспаривается ни учеными, ни практиками. Однако реализация принятого в 2008 г. названного Федерального закона выявила его изъяны, которые позволили возникнуть условиям, приведшим к неоправданным жертвам. Конституция Российской Федерации определяет человека как высшую ценность, поэтому любая деятельность должна быть построена таким образом, чтобы жизнь и здоровье людей не подвергались опасности. Этому должен способствовать государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, в том числе государственный контроль в области безопасности жизнедеятельности.

Цель исследования — анализ отдельных дефиниций Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в частности, предусматривающих единый срок проведения плановых проверок и право органов прокуратуры Российской Федерации отказывать в проведении внеплановых проверок без какой-либо ответственности за принятые решения, а также ряда норм внесенного Правительством Российской Федерации в декабре 2017 г. в Государственную Думу проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Критическому разбору подвергнуты некоторые принципы организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, возможность наделения государственных и муниципальных учреждений правами по осуществлению государственного пожарного надзора, необходимость наличия весьма значительного числа документов, что снижает эффективность осуществления контроля (надзора).

Автор формулирует конкретные предложения по совершенствованию государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности, в том числе по дополнению законопроекта, внесенного Правительством Российской Федерации, а также уголовного законодательства и законодательства об административной ответственности.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, обеспечение безопасности жизнедеятельности, охраняемые законом ценности, жизнь и здоровье граждан, ответственность.

State Control in Modern Russia: Proposals on Its Improvement in the Field of Life Safety

V. A. VINOKUROV, professor at the Department of theory and history of state and law of the Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia, doctor of legal sciences, honored lawyer of the Russian Federation

149, Moskovsky ave., St. Petersburg, Russia, 196105

E-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru

The article is devoted to certain issues of state control (supervision) and municipal control, established by the Federal Law "On protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control".

The need for state control (supervision) and municipal control is not disputed by scientists or practitioners. However, the implementation of the Federal Law adopted in 2008 revealed its shortcomings, which allowed arising of some conditions that led to unjustified victims. The Constitution of the Russian Federation defines a person as the highest value, so any activity should be built in such a way that the life and health of people are not endangered. This should contribute to the state control (supervision) and municipal control, including the state control of life safety.

The purpose of research is to analyze of some definitions of the Federal Law “On protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control”, in particular, to provide a single period routine inspections (no more than once in three years) and the right of prosecution bodies of the Russian Federation to make decisions on refusal to conduct unscheduled inspections without any responsibility for the decisions taken, as well as a number of regulations introduced by the Government of the Russian Federation in December 2017 to the State Duma of the draft Federal Law “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation”. Some of the principles of organization and implementation of state control (supervision) and municipal control were critically analyzed in the proposed innovations. Among them are the possibility of granting state and municipal institutions, rights for the implementation of the state fire supervision, the need for a lot of documents, which reduces the effectiveness of the implementation of control (supervision).

The author formulates specific proposals to improve state control (supervision) and municipal control in the sphere of life safety, including the amendments of the draft law submitted by the Government of the Russian Federation, as well as criminal legislation and legislation on administrative responsibility.

Keywords: state control (supervision) and municipal control, life safety, values protected by law, life and health of citizens, responsibility.

DOI: 10.12737/art_2018_9_11

Основным документом, регулирующим отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ). Несмотря на то что при подготовке законов, регулирующих вопросы контрольно-надзорной деятельности, была поставлена экономически оправданная и благородная задача: снизить административное давление на бизнес, прекратить его «кошмарить», решить эту проблему кардинально, как отмечают специалисты, не удалось¹.

Многие авторы отмечали достоинства названного Федерального закона, в числе которых: сформулиро-

ванные принципы и механизмы защиты предпринимателей от органов контроля, включая основания, порядок, сроки проведения контрольных мероприятий; права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля², их должностных лиц; порядок их взаимодействия при проведении проверок; а также требования по формированию федеральных информационных систем³.

² Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль далее обобщенно именуются «государственный контроль».

³ См., например: Астахова М. А. Принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Юрист. 2017. № 15. С. 14—18; Егупов Д. А. О практике защиты прав хозяйствующих субъектов от необоснованных внеплановых проверок // Прокурор. 2016. № 1. С. 69—72; Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального кон-

¹ См., например: Саидов З. А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 65—67.

При этом ученые отмечали и недостатки данного Федерального закона, выявленные в том числе практикой его применения. Например, законодательное отсутствие разграничений понятий «контроль» и «надзор», использование их как синонимов внесли лишь путаницу в понимании действий, которые обозначаются указанными терминами⁴. В результате отдельными исследователями было предложено не воспринимать эти понятия в качестве разных, а рассматривать надзор как «традиционное наименование отдельных видов контроля»⁵. Отметим, что в законодательстве советского периода эти понятия различались. Наряду с народным и общественным контролем в СССР существовал государственный контроль, под которым понималась одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и иных правовых актов, и три вида надзора: судебный — проверка законности и обоснованности приговоров, решений, определений и постановлений; прокурорский — высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми органами, организациями и гражданами; административный — за лицами, освобожденными из мест лишения свободы⁶. На наш взгляд, следует согласиться с В. П. Беляевым, который полагает

троля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34—46.

⁴ В словарях русского языка эти термины имеют различное толкование: под надзором понимается наблюдение с целью присмотра, проверки, а под контролем — проверка, постоянное наблюдение. См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 289, 389.

⁵ См., например: Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47—53.

⁶ См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 68, 179—180.

необходимым надзорные полномочия оставить только за прокуратурой, а действия иных государственных органов именовать контролем, а сами органы — контрольными или контролирующими⁷.

Как выяснилось, в том числе печальной статистикой, одним из слабых мест в названном Федеральном законе стало установление единого срока проведения плановых проверок — не чаще чем один раз в три года. Такое требование, с одной стороны, должно было прекратить большое количество проверок, не имеющих под собой реальных оснований, а с другой стороны, как ранее отмечалось автором настоящей статьи, «функция органов исполнительной власти по контролю и надзору в установленной сфере деятельности фактически стала безрезультатной, поскольку у юридического лица и индивидуального предпринимателя появилось как минимум три года для того, чтобы либо подготовиться к проверке, либо по истечении трех лет юридически прекратить свою деятельность, фактически ее продолжив в новой организации»⁸.

Привлечение органов прокуратуры Российской Федерации, особенно с полномочиями, дополненными Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», одними учеными расценивается как достоинство Федерального закона № 294-ФЗ, дру-

⁷ См.: Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199—207.

⁸ Винокуров В. А. Реализация права гражданина Российской Федерации на обращение: проблемы и перспективы // Юридическая мысль. 2016. № 3. С. 76.

гими, в том числе нами, — как недостаток. Проблема не в формировании ежегодного сводного плана проведения проверок, а в праве работников органов прокуратуры отказывать в проведении внеплановых проверок. Если у контролирующего данный вид деятельности органа были основания для проведения внеплановой проверки, а органы прокуратуры не позволили такую проверку провести, то в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, явившегося следствием отсутствия или запрета на проведение необходимого контроля, прокурорские работники, принявшие подобное решение, должны нести ответственность. Причем если отсутствуют основания для привлечения прокурорского работника к уголовной ответственности⁹, то в этом случае следует в обязательном порядке привлекать такого работника к административной ответственности.

Одновременно следует установить существенную ответственность собственников контролируемых объектов в случае, если в результате неисполнения ими предписаний контрольных (надзорных) органов был причинен вред охраняемым законом ценностям, т. е. в первую очередь жизни и здоровью граждан.

В соответствии с поручением Президента РФ от 30 декабря 2015 г., поручениями и распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р¹⁰ подготовлен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — законопроект), содержащий 70 статей и 3 приложения.

⁹ Например, по ст. 286 и 293 УК РФ.

¹⁰ См. Пояснительную записку к проекту федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», являющуюся приложением к письму Правительства РФ от 4 декабря 2017 г. № 8921п-ПЗ6. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/332053-7> (дата обращения: 17.04.2018).

После опубликования законопроекта рядом авторов был осуществлен анализ его норм¹¹. К нововведениям законопроекта можно отнести установление периодичности проверок в зависимости от степени риска (класса опасности) проверяемого объекта. Предполагается ввести шесть категорий (классов опасности): чрезвычайно высокий, высокий, значительный, средний, умеренный и низкий риск (с I по VI класс опасности), что позволит в зависимости от класса опасности устанавливать постоянный государственный контроль, минимальную или максимальную периодичность проведения плановых мероприятий или не проводить плановых мероприятий.

Отметим, что анализ рисков как процесс выявления и оценки опасности в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера начал учитываться МЧС России с середины 1990-х гг.¹² В настоящее время в данном Министерстве действует система управления рисками, позволяющая прогнозировать чрезвычайные ситуации техногенного характера¹³. В то же время

¹¹ См., например: Астахова М. А. Указ. соч.; Беляев В. П. Указ. соч.; Данилов-Данильян А. В. К вопросу о границах правосубъектности органов контроля и надзора в представлениях российского бизнеса // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 40—47; Зубарев С. М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 10—15.

¹² См., например: Порядок разработки декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации, утв. приказом МЧС России и Госгортехнадзора России от 4 апреля 1996 г. № 222/59.

¹³ См., например: Требования по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, утв. приказом МЧС России от 28 февраля 2003 г. № 105; Положение о функциональной подсистеме мони-

отдельные исследователи выявляют проблемы при введении риск-ориентированного подхода¹⁴ или вообще критически настроены по отношению к законопроекту¹⁵.

Проанализировав текст законопроекта, полагаем необходимым обратить внимание на следующие проблемные вопросы:

1) не даны определения понятиям «контроль» и «надзор». Данные термины, как и в предыдущем законодательном акте, используются в качестве синонимов. При этом при наличии определений государственного контроля, его разновидностей (федерального и регионального) и муниципального контроля, в перечнях видов федерального и регионального государственного контроля (надзора), являющихся приложениями 1 и 2 к законопроекту, появились такие понятия, как «федеральный лицензионный контроль» и «региональный лицензионный контроль», определение которым законопроект не содержит (ст. 2);

2) в числе принципов организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ст. 3) отсутствует важный, на наш взгляд, принцип оказания помощи, или принцип содействия, который должен предусматривать обязанность контролирующих органов оказывать помощь, содействие подконтрольным органи-

зациям и гражданам в осуществлении ими своей деятельности¹⁶;

3) полномочиями по осуществлению отдельных видов федерального государственного контроля, в том числе федерального государственного пожарного надзора, могут быть наделены государственные и муниципальные учреждения (п. 6 ст. 8), что фактически превращает данные учреждения в государственные или муниципальные органы. На наш взгляд, такой подход законодателя можно было бы допустить, но лишь для начальной стадии контроля, т. е. для фиксации нарушений установленных обязательных требований. Иные вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля, должны разрешаться исключительно государственными органами;

4) наличие большого количества нормативных документов, требующихся для проведения государственного контроля. Так, кроме собственно основного федерального закона (пока — законопроекта), при проведении контрольных мероприятий необходимо руководствоваться: а) иными федеральными законами, регулирующими вопросы контроля (надзора) в конкретных областях деятельности; б) указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, принимаемыми в соответствии с существующими федеральными законами; в) норма-

торинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утв. приказом МЧС России от 4 марта 2011 г. № 94.

¹⁴ См.: Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22—27.

¹⁵ См., например: Гришковец А. А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 585—592.

¹⁶ Предлагаемому принципу частично соответствует принцип превентивной направленности, который означает, что органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, в качестве приоритетных должны осуществлять меры по устранению причин возникновения рисков причинения вреда и профилактические мероприятия, направленные на предотвращение нарушений обязательных требований и недопущение нанесения вреда охраняемым законом ценностям (т. е. в первую очередь жизни и здоровью граждан, правам, свободам и законным интересам граждан и организаций).

тивными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления (в пределах их полномочий); г) административными регламентами, без наличия которых осуществление контроля не допускается (ст. 4, 14). При этом административный регламент осуществления государственного контроля требуется и в том случае, если существует и специальный федеральный закон, и акт Правительства РФ, подробно регламентирующий эти вопросы.

Кроме того, в постановлении Государственной Думы, которым данный законопроект был принят в первом чтении, дано поручение Комитету Государственной Думы по контролю и Регламенту совместно с Правительством РФ проработать еще 22 (!) вопроса, на которые депутаты обратили внимание и которые посчитали необходимым отразить в законопроекте¹⁷. И это несмотря на то, что законопроект почти два года разрабатывался специалистами.

Следует обратить внимание также на то, что финансово-экономическое обоснование законопроекта содержит данные, по которым недостаточная эффективность контрольно-надзорной деятельности приводит к значительному ущербу, наносимому охраняемым законом ценностям (т. е. в первую очередь жизни и здоровью человека). В частности, в данном обосновании отмечается, что только от дорожно-транспортных происшествий, пожаров и алкогольных отравлений контрафактным алкоголем за год в России погибает более 50 тыс. человек, а ущерб от последствий пожаров и чрезвычайных ситуаций составляет несколько десятков миллиардов рублей.

¹⁷ См. постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21 февраля 2018 г. № 3575-7 ГД «О проекте федерального закона № 332053-7 “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”».

На основании вышеизложенного, принимая во внимание необходимость сохранения здоровья и обеспечения безопасности человека, т. е. осуществления деятельности в области безопасности жизнедеятельности, предлагаются следующие меры по совершенствованию государственного контроля¹⁸.

Во-первых, необходимо определить те сферы деятельности, которые федеральным законом должны быть отнесены к объектам чрезвычайно высокого риска (I класса опасности) и в отношении которых устанавливается постоянный государственный или муниципальный контроль (без каких-либо исключений). К таким сферам деятельности следует отнести реализацию населению пищевых продуктов в сфере торговли и общественного питания и реализацию населению лекарственных средств.

Во-вторых, требуется установить в законопроекте те виды государственного контроля (надзора), которые осуществляются постоянно, независимо от категории объекта, а именно: пожарный надзор и надзор в сфере безопасности дорожного движения. В целях эффективного осуществления государственного контроля указанные его виды необходимо начать переносить на уровень местного самоуправления, определив их видами муниципального контроля.

В-третьих, предусмотреть реальные законодательные гарантии деятельности контролерам (инспекторам, ревизорам и т. п.), а именно: с одной стороны, определить денежное содержание, отвечающее их статусу

¹⁸ Предложения по совершенствованию государственного контроля в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности, а также основные положения настоящей статьи были высказаны автором на Второй международной научно-практической конференции «Организационно-правовое регулирование безопасности жизнедеятельности в современном мире», состоявшейся 19—20 апреля 2018 г. в Санкт-Петербургском университете ГПС МЧС России.

лиц, защищающих граждан и государство от наступления возможных чрезвычайных ситуаций, а с другой стороны, организовать им надлежащую защиту от возможных посягательств на жизнь, здоровье, имущество, а также на жизнь и здоровье их близких от недовольных принципиальной деятельностью контролирующего.

В-четвертых, дополнить Уголовный кодекс РФ новым видом уголовного наказания: пожизненный запрет на осуществление вида деятельности. Данный вид наказания предлагается применять к собственникам и руководителям объектов контроля (надзора) как дополнительный вид наказания в случае, если в результате осуществления деятельности в определенной сфере с нарушением установленных правил причинен вред здоровью физических лиц и (или) смерть.

В-пятых, в случае сохранения определяющей роли органов проку-

ратуры в вопросах проведения контрольно-надзорных мероприятий предлагается при отсутствии оснований для привлечения уголовной ответственности прокурорских работников, принимавших решения об отказе в проведении проверки, что привело к нанесению вреда охраняемым законом ценностям, установить ответственность административную, в частности дисквалификацию на срок от трех до десяти лет.

Полагаем, что высказанные предложения помогут вывести государственный контроль в Российской Федерации (в целом), а также федеральный государственный пожарный надзор (в дальнейшем, возможно — муниципальный пожарный контроль) на иной уровень, который позволит минимизировать вред охраняемым законом ценностям, т. е. государственный контроль начнет достигать поставленной цели — обеспечивать безопасность жизнедеятельности.

Библиографический список

- Астахова М. А. Принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Юрист. 2017. № 15.
- Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4.
- Винокуров В. А. Реализация права гражданина Российской Федерации на обращение: проблемы и перспективы // Юридическая мысль. 2016. № 3.
- Гришкoveц А. А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7.
- Данилов-Данильян А. В. К вопросу о границах правосубъектности органов контроля и надзора в представлениях российского бизнеса // Журнал российского права. 2018. № 1.
- Егупов Д. А. О практике защиты прав хозяйствующих субъектов от необоснованных внеплановых проверок // Прокурор. 2016. № 1.
- Зубарев С. М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11.
- Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.
- Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18.
- Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9.
- Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992.
- Саидов З. А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1.
- Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.