Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

НОЗДРАЧЕВ Александр Филиппович, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm1@izak.ru

ЗЫРЯНОВ Сергей Михайлович, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm1@izak.ru

КАЛМЫКОВА Анастасия Валентиновна, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm1@izak.ru

Статья посвящена реформе государственного контроля (надзора) в Российской Федерации. Контрольно-надзорная деятельность оказывает ощутимое и в то же время крайне неоднозначное влияние на экономику страны, что обуславливает повышенное внимание к состоянию законодательства о государственном контроле (надзоре) государства и хозяйствующих субъектов. Законодательство о государственном контроле (надзоре) находится в состоянии непрерывного совершенствования, однако работа над проектом нового федерального закона, начатая в 2014 г., по ряду причин была остановлена.

Цель статьи — анализ развития законодательства о государственном контроле (надзоре), выявление его тенденций и основных закономерностей и определение на этой основе цели и перспективных направлений его дальнейшего развития.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания, среди которых ведущее место занимает диалектический метод. Используются общеправовые, общенаучные и специальные юридические методы исследования. Особое внимание уделено сравнительному и системному методам исследования. Проведен сравнительный анализ административно-правовых норм об организации и осуществлении государственного контроля (надзора).

Рассмотрены этапы модернизации контрольно-надзорной деятельности государства, выделены актуальные проблемы, возникающие при осуществлении государственного контроля (надзора); проведен анализ нового проекта федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, исследуются его основные новеллы, их преимущества и недостатки, а также соотношение с принятыми концепциями и стратегиями развития законодательства и с законодательством ЕАЭС.

По мнению авторов, ряд новелл, в том числе положения о применении риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности, заслуживает положительной оценки, в то же время ни действующее законодательство, ни разрабатываемый законопроект не формируют законченный правовой институт государственного контроля (надзора).

Проведенное исследование позволило авторам сформулировать задачи следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, защита прав юридических лиц, контрольно-надзорные органы, проверка, риск, система управления рисками, риск-ориентированный подход, избыточность административного давления, негосударственный контроль.

Reform of State Control (Supervision) in the Russian Federation

A. F. NOZDRACHEV, head of the Department of administrative legislation and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: adm1@izak.ru

S. M. ZYRYANOV, leading research fellow of the Department of administrative legislation and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: adm1@izak.ru

A. V. KALMYKOVA, senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: adm1@izak.ru

The article is devoted to the reform of state control (supervision) in the Russian Federation. Control and supervision activities have a tangible and, at the same time, extremely ambiguous impact on the economy of the country, which calls for increased attention to the status of the legislation on state control (supervision) of both the state and business entities. Legislation on state control (supervision) is constantly improving, however the work on the draft of a new federal law, begun in 2014, was stopped for a number of reasons.

The purpose of the article is to analyze the development of legislation on state control (supervision), identify trends and basic patterns and determine on this basis the goals and prospective directions for its further development.

The methodological basis of the study is a set of methods of scientific knowledge, among which the dialectical method takes the leading place. General philosophical, general scientific and special legal methods of research are used. Particular attention is paid to the comparative and systematic methods of research. A comparative analysis of administrative and legal norms on the organization and implementation of state control (supervision) was carried out.

The authors examined the stages of modernization of the state control and supervision activities, highlighted current problems in the implementation of state control (supervision), and also analyzed the new draft federal law on state control (supervision) and municipal control. The main novelties of the draft federal law on state control (supervision) and municipal control are investigated, their advantages and disadvantages, their correlation with the adopted concepts and development strategies of legislation, as well as with the legislation of the EAEC.

According to the authors, a number of short stories, including the provisions on the application of a risk-based approach to the organization of control and supervisory activities deserve a positive assessment, at the same time, neither the current legislation nor the draft law forms a complete legal institution of state control (supervision) .

The study conducted by the authors allowed to formulate the tasks of the next stage of the reform of the control and supervisory activities.

Keywords: state control, supervision, protection of the rights of legal entities, control and supervisory bodies, verification, risk, risk management system, risk-oriented approach, redundancy of administrative pressure, non-state control.

DOI: 10.12737/article_599d74421f88b5.06552344

В настоящее время в России осуществляется третий этап реформы контрольно-надзорной деятельности. *Первым этапом* реформы стало принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее — *Федеральный закон № 134-ФЗ*). Данный Закон стал первым решительным шагом в правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности, заложившим правовые основы и определившим общие принципы взаимоотношений государства и бизнеса.

До 2001 г. в Российской Федерации нормативно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности осуществлялось фрагментарно. Несмотря на то что в теории административного права основные положения данного правового института сформировались уже во второй половине прошлого века¹, в законодательстве не проводилось разграничение между контролем и надзором. Широта пределов усмотрения государственных инспекторов в совокупности с наличием в их статусах полномочий по применению мер административного принуждения, весьма ощутимых для граждан и организаций как объектов контрольно-надзорной деятельности, создавали условия для коррупции, использовались в недобросовестной конкуренции, тормозили экономическое развитие, создавая административные барьеры². При

этом угрозы, обусловленные многочисленными нарушениями обязательных требований нормативных правовых актов объектами контрольно-надзорной деятельности, не устранялись³.

по приостановлению деятельности поднадзорных объектов. См. Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации», а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации».

³ Надзор за безопасностью гидротехнических сооружений, например, осуществлялся в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», в которой был определен предмет государственного надзора и устанавливались полномочия органов надзора. Органы государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений утверждали правила и критерии безопасности гидротехнических сооружений, согласовывали задания на проектирование и проекты строительства и реконструкции гидротехнических сооружений, участвовали в приемке их в эксплуатацию. Должностные лица органов государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений имели право беспрепятственно посещать гидротехнические сооружения, проверять их состояние, соответствие их состояния декларациям, выдавать предписания об обеспечении безопасности, приостанавливать действие и аннулировать лицензии на осуществление деятельности по строительству и эксплуатации гидротехнических сооружений, запрещать деятельность физических и юридических лиц и т. д. Статьей 18 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» полномочиями по осуществлению государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции наделялись федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и орга-

¹ См., например: *Денисов Р. И.* Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981; *Здир Я. А.* Государственные инспекции в СССР. М., 1960; *Лунев А. Е.* Государственный контроль в СССР. М., 1951; *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974.

² Именно этими причинами было обусловлено изъятие в 2006 г. из компетенции контрольно-надзорных органов полномочия

В законодательстве о контрольно-надзорной деятельности не устанавливались цели и задачи этого вида государственной деятельности, отсутствовали общие положения и принципы взаимоотношений между субъектами и объектами контрольно-надзорной деятельности, полномочия контрольно-надзорных органов не ограничивались рамками административных процедур, права физических и юридических лиц не обеспечивались какими бы то ни было гарантиями, за исключением общеправовых механизмов защиты прав граждан и организаций.

Ситуация усугублялась многообразием видов контрольной деятельности. Помимо традиционных видов ведомственного, межведомственного, надведомственного государственного контроля существует налоговый, таможенный, банковский, финансово-бюджетный, муниципальный, пробирный, санитарно-эпидемиологический, земельный, лицензионный и многие другие виды контроля (надзора)⁴.

Казалось бы, все это однородная деятельность, однако попытки единообразно ее упорядочить каждый

ны местного самоуправления, их система и функции должны были быть установлены Правительством РФ, которое установило Положение о лицензировании деятельности по производству, розливу, хранению и обороту алкогольной продукции и возложило контрольно-надзорные полномочия на налоговую службу. В соответствии с данным Положением Госналогслужба России должна была ежегодно проводить обследование лицензиатов и имела право приостанавливать действие лицензии и аннулировать лицензию.

⁴ Тенденция к увеличению видов государственного контроля (надзора) наблюдается и сейчас. Появляются и получают нормативно-правовое регулирование новые виды, такие как контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им государственных функций, общественный контроль и т. д.

раз заканчиваются неудачей. В то же время потребность в таком общем упорядочении современем лишь возрастает.

Несмотря на отмеченные проблемы, нормативное правовое регулирование контроля (надзора) развивалось довольно высокими темпами. С момента принятия Федерального закона № 134-ФЗ началось формирование нового самостоятельно-го административно-правового института государственного контроля (надзора). Надо сказать, что законодатель при определении предмета правового регулирования исключил из него все отношения, природа которых вызывала у него сомнения (отношения в областях осуществления бюджетного контроля, банковского надзора или оперативно-розыскной деятельности), а также те, правовое регулирование которых уже сформировалось (налоговый, таможенный контроль). Фактически предметом регулирования Федерального закона № 134-ФЗ стали надзорные отношения. На это указывает ограничение предмета проверок обязательными требованиями, установленными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

За время действия Федерального закона № 134-ФЗ стало понятно, что устанавливаемые им гарантии прав предпринимателей недостаточны и не обеспечивают в полной мере условия для экономического развития страны. Кроме того, изменения, которые вносились в этот Закон (а всего за семь лет его действия было принято десять федеральных законов, изменявших его), за редкими исключениями предусматривали последовательное умаление прав предпринимателей и расширение полномочий контрольно-надзорных органов.

Наиболее ощутимые результаты *второго этапа* реформирования контрольно-надзорной деятельности связаны с принятием Федерального закона 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).

Федеральный закон № 294-ФЗ значительно больше по объему, против 18 статей Федерального закона № 134-ФЗ, в нем 27 статей. Однако при том, что защищенность прав предпринимателей усилилась⁵, многократно вырос и перечень видов контрольно-надзорной деятельности, полностью или частично выведенных из предмета правового регулирования Федерального закона № 294-ФЗ⁶. В соответствии с этим

⁵ В частности, исследователи отмечают, что установление принципа, который сформулирован как презумпция добросовестности проверяемого лица, является исключительно важным, поскольку применительно к административно-правовому характеру отношений между контролирующим органом и проверяемым лицом это означает, что для применения мер ответственности к проверяемому одного факта нарушения обязательных требований еще недостаточно. Необходимо доказать, что нарушение произошло по его вине. Обязанность доказать наличие вины возлагается на контролирующий орган. См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

⁶ Профессор О. М. Олейник обращает внимание и на другую проблему: «В настоящее время создана опасная практика исключения применения положений Закона 2008 г. при проведении проверок по обращениям граждан, организаций, органов государственной власти, поступившим в орган контроля, если в таких обращениях есть хоть малейшие признаки какого-либо административного правонарушения. Используя юрисдикцию КоАП РФ, а не Закона 2008 г., административный орган освобождает себя от утомительных процедур, связанных с правильным оформлением проверки, в том числе от согласования внеплановой проверки с органами прокуратуры». См.: Олей-

Законом были сформированы федеральные информационные системы, значительно повысилась роль органов прокуратуры, на которые были возложены полномочия по формированию ежегодного федерального плана проведения плановых проверок и согласование внеплановых проверок, вследствие чего общее число проверок резко снизилось и эта динамика сохраняется, хотя следует согласиться с мнением З. А. Саидова, что кардинального изменения ситуации не произошло⁷.

Ускорились и изменчивость правового регулирования. За десятилетие своего действия Федеральный закон № 294-ФЗ подвергался изменениям 62 раза. Эти федеральные законы развивают нормативно-правовое регулирование государственного контроля (надзора) в двух противоположных направлениях. Первое продолжает реализацию государственной политики по благоприятствованию предпринимательской деятельности. В этом направлении наиболее существенными представляются положения о планировании, согласовании, ведомственном и надведомственном контроле и прокурорском надзоре, о внедрении риск-ориентированного подхода, о транспарентности контрольно-надзорной деятельности. Внедрение электронного межведомственного документооборота позволило сократить количество запрашиваемых контрольно-надзорными органами документов и сведений, а использование при проведении проверок проверочных листов сокращает дискрецию инспекторов. Меняется общая ориентация государственного контроля (надзора) с

ник О. М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. № 11.

⁷ См.: Саидов З. А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1.

карательной и фискальной на превентивную, контрольно-надзорным органам вменяется в обязанность заниматься профилактикой нарушений обязательных требований.

Второе направление проявляется в расширении полномочий контрольно-надзорных органов, перечня оснований для проведения внеплановых проверок и случаев, когда они проводятся без предварительного уведомления предпринимателей, установлении новых изъятий из общего порядка осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля⁸. Кроме того, пока невозможно дать однозначную оценку внедрения в практику контрольно-надзорной деятельности новых форм и методов, таких как плановые (рейдовые) осмотры или контрольная закупка.

Многочисленные изменения, которым подвергался Федеральный закон № 294-ФЗ, негативно сказались на целостности, последовательности и логичности нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. Многие новеллы входят в противоречие с общими принципами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Российская судебная практика однозначно показывает, что с проблемами при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля сталкивается почти каждый десятый предприниматель в стране. Системный анализ судебных решений позволяет выявить следующие группы нарушений при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля: ограничение прав хозяйствующих субъек-

тов путем установления различного рода условий, не предусмотренных действующим законодательством; установление не предусмотренных законом сборов и обязанностей; принятие правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность и осуществление государственного контроля (надзора) с превышением предоставленных полномочий; ограничение свободы экономической деятельности посредством недобросовестной конкуренции, связанной с нарушениями антимонопольного законодательства, законодательства о размещении заказов на поставки товаров для государственных нужд; ограничение свободы экономической деятельности предпринимателей при осуществлении государственного контроля (в том числе проведение проверок без приказа, нарушение периодичности без определения срока начала и завершения, истребование большего, чем предусмотрено законодательством, объема документации при проведении проверок)⁹.

Основная задача, указанная еще в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг.¹⁰, при реформировании системы государственного контроля (надзора) — нахождение такого баланса частного и публичного воздействия, при котором бы обеспечивались свобода договора и справедливое функционирование рынка, с одной стороны, с другой — защита интересов различных социальных групп, — остается актуальной и сейчас.

Третий этап реформирования контрольно-надзорной деятельности связан с исполнением п. 1 перечня поручений Президента РФ от 4 января 2015 г. № Пр-13, а так-

⁸ Подробнее см., например: Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6; Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010. С. 168.

⁹ Подробнее см.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.

¹⁰ См. распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

же п. 1 перечня поручений Правительства РФ от 20 января 2015 г. № СП-П16-780.

Во исполнение указанных поручений Правительства РФ и Президента РФ подготовлен законопроект, который определяет новые правовые и организационные основы системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, общие принципы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и защиты прав граждан и организаций.

Одним из принципиально новых направлений реформирования рассматриваемой сферы является переход к его осуществлению на основе системы управления рисками. Риск как юридическая категория широко используется в законодательстве¹¹, в том числе в рассматриваемом проекте федерального закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре) (гл. 3). Действующее законодательство под риском понимает вероятность наступления неблагоприятных последствий для жизни и здоровья граждан, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений в результате вероятности несоблюдения субъектами нормативных правовых актов либо вследствие воздействия техногенных и природных факторов¹².

Риск как потенциальная опасность присущ практически всем сторонам жизнедеятельности. Осмысле-

ние этого явления приводит к выводу: «Риск — сложное социальное явление, корни которого в природе общества, государства и человека»¹³.

Риски надо предвидеть, анализировать и учитывать. Смысл контроля (надзора) состоит в снижении рисков (управлении ими). Система управления риском как раз основывается на том, что субъекты должны предпринимать все зависящие от них меры, чтобы минимизировать нарушения со стороны субъектов хозяйственной деятельности.

Система управления рисками как основа осуществления государственного контроля (надзора) является не новой для России. Так, действующий уже почти десятилетие Таможенный кодекс Таможенного союза¹⁴ устанавливает зависимость степени проведения таможенного контроля, его форм и объектов от рисков нарушения таможенного законодательства (ст. 128). В свою очередь, основы и принципы таможенного контроля, предусматривающие использование системы управления рисками, закреплены в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур 1973 г., которая в качестве основных задач системы управления рисками предусматривает создание единого информационного пространства, обеспечивающего функционирование системы управления рисками; разработку методик (программ) по выявлению рисков; определение потенциальных и фиксирование выявленных рисков; выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

¹¹ См.: Рылская М. А. Риск как правовая категория // Правовые риски в системе публичного управления: коллективная монография / под науч. ред. В. И. Авдийского, М. А. Лапиной. М., 2014.

¹² См., например, Таможенный кодекс Таможенного союза, Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации 2001 г., Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

¹³ Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право: научное издание. М., 2012. С. 64; Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой среде // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5 и след.

¹⁴ Данная система сохранена и в новом Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.).

Система управления рисками также широко применяется в сфере охраны труда, защиты от чрезвычайных ситуаций¹⁵, в атомной сфере, в платежной системе¹⁶ и т. д.

В законопроекте под риском понимается вероятность наступления в результате несоблюдения гражданами и организациями обязательных требований событий, следствием которых могут стать потенциальные негативные последствия различной степени тяжести.

Отнесение объектов государственного и муниципального контроля (надзора) к категории риска (классу опасности) осуществляется на основе сопоставления их характеристик с критериями рисков, относящихся к данной категории риска (классу опасности), к которым относятся показатели, характеризующие, в частности, вид экономической деятельности, ее масштаб, потенциальный объем негативных последствий для охраняемых законом ценностей, статистику случаев причинения вреда, результаты мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора), факты, подтверждающие соблюдение гражданами и организациями обязательных требований.

¹⁵ См., например, приказ МЧС России от 4 марта 2011 г. № 94 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; приказ МЧС России от 28 февраля 2003 г. № 105 «Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения» и др.

¹⁶ Статья 28 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» под системой управления рисками в платежной системе понимает комплекс мероприятий и способов снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий для бесперебойности функционирования платежной системы с учетом размера причиняемого ущерба.

Следует отметить, что установление периодичности проведения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в зависимости от класса опасности было осуществлено и в государствах — членах евразийского пространства¹⁷. В условиях развития интеграционных процессов и необходимости проведения гармонизации законодательства государств — членов ЕАЭС в тех областях, в отношении которых не установлены унифицированные требования на наднациональном уровне, обеспечение согласованных подходов к осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля особенно важно.

Несомненно, новый подход к осуществлению государственного и муниципального контроля (надзора) должен будет способствовать повышению уровня законности и безопасности в соответствующих сферах деятельности и снижению избыточности административного давления на бизнес¹⁸.

¹⁷ Законодательство о государственном контроле (надзоре) в государствах — членах ЕАЭС прежде всего формируют следующие базовые нормативные правовые акты: Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2007 г. № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»; Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»; Предпринимательский кодекс Республики Казахстан.

¹⁸ О. Г. Шапиева также указывает, что подход к определению интенсивности контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба) позволит не только снизить нагрузку на бизнес, но и сделать контрольно-надзорную деятельность более эффективной и рационализировать расходование ресурсов на функционирование государственного аппарата. См.: Шапиева О. Г. О новациях в законодательстве, регулирующем взаимоотношения контрольно-надзорных органов и бизнеса // Прокурор. 2016. № 3.

Система управления рисками также позволит переориентировать контрольно-надзорную деятельность на направлениях деятельности и объектах, характеризующихся повышенными рисками, что будет способствовать минимизации вмешательства в деятельность граждан и организаций, характеризующихся низким уровнем риска и устойчивым добросовестным поведением. Общественно-полезным результатом новой ориентации контрольно-надзорной деятельности станет более оптимальное использование материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Общая схема организации системы управления рисками, проектируемая в законопроекте, предусматривает создание национальной и ведомственной систем управления рисками.

Национальная система управления рисками включает определение национальных приоритетов по снижению рисков в соответствующих сферах деятельности, организацию межведомственного взаимодействия в рамках реализации национальных приоритетов по снижению рисков и организацию ведомственных систем управления рисками в соответствующих сферах.

Ведомственная система управления рисками содержит следующие элементы: идентификация рисков в соответствующей сфере деятельности, в том числе определение их исчерпывающего перечня с учетом характера и тяжести негативных последствий для охраняемых законом ценностей и приемлемого (допустимого) уровня риска; анализ рисков в соответствующей сфере деятельности, в том числе определение причин возникновения рисков, условий, которые влияют на тяжесть негативных последствий и вероятность их возникновения, категоризация рисков с учетом тяжести негативных последствий и вероятность их наступ-

ления; минимизация рисков в соответствующей сфере деятельности, в том числе выбор интенсивности (форм, продолжительности, объема и периодичности) мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора) для каждой категории риска; мониторинг, оценка эффективности и совершенствования системы управления рисками в соответствующей сфере деятельности.

Таким образом, ведомственная система управления рисками представляет собой комплекс внутриведомственных мероприятий (методологических, информационно-аналитических, организационных, технологических и др.) по выявлению, минимизации и предотвращению рисков. Общий порядок организации и функционирования ведомственных систем управления рисками будет определяться Правительством РФ.

При использовании систем управления рисками органы государственного и муниципального контроля (надзора) будут при планировании и осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора) учитывать степень тяжести негативных последствий, которые могут наступить в результате несоблюдения организациями и гражданами обязательных требований. Законопроектом определяются основные понятия и порядок правового регулирования систем управления рисками, а также результаты их реализации. В результате оценки рисков подконтрольные (поднадзорные) объекты разделяются на категории, при этом максимально возможная шкала категорий риска причинения вреда включает шесть позиций (чрезвычайно высокий; высокий; значительный; средний; умеренный; низкий).

Практическим результатом введения систем управления рисками станет уход от предусмотренной Федеральным законом № 294-ФЗ «Пло-ской», недифференцированной шка-

лы проверок всех субъектов один раз в три года вне зависимости от их индивидуальных характеристик (крупное промышленное предприятие или объект нестационарной торговли) или от отраслевых особенностей (угроза ядерного взрыва или нарушение правил хранения архивных документов). Оценка риска позволит органам государственного и муниципального контроля (надзора) сосредоточить усилия и ресурсы на проведении плановых мероприятий контроля (надзора) на объектах, нарушение обязательных требований на которых несет наибольшую угрозу охраняемым законом интересам.

Органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля будут анализировать поступающую в их адрес регулярную отчетность и разрешительную документацию и выходить на проверку только в случае обнаружения существенных отклонений показателей от нормальных значений.

Основным инструментом снижения избыточного давления на добросовестный бизнес будет переориентация государственного и муниципального контроля (надзора) на объекты повышенного риска, граждан и организации, систематически допускающих грубые нарушения законодательства. Особенностью нового регулирования является установление в законопроекте возможности освобождения от проведения плановых мероприятий объектов государственного и муниципального контроля и надзора, которым присвоена низкая категория риска.

Система управления рисками позволит увеличить сроки между проверками и создаст для бизнеса возможность перехода на более низкие категории риска в случае добросовестного поведения и хорошей истории проверок.

Для видов контроля и надзора количество категорий риска, а соответственно, и частота проверок для каждой категории риска будут устанавливаться индивидуально, что по-

зволит учесть недостатки Федерального закона № 294-ФЗ, накопленный мировой опыт в данной сфере и оптимальным образом распределить усилия контрольно-надзорных органов на наиболее опасных направлениях.

Внедряемая система управления рисками позволяет реализовать на территории Российской Федерации и основные принципы контроля ОЭСР: соответствие контрольно-надзорных мероприятий характеру осуществляемой предпринимательской деятельности; обеспечение прозрачности, профессионализма и ориентированности на результат; использование информационных и коммуникационных технологий для обеспечения максимальной эффективности проверок рисков областей предпринимательской деятельности; определенность предмета проверки; регулярная оценка результативности контрольно-надзорной деятельности и др.

К иным позитивным моментам законопроекта также следует отнести: распространение сферы действия законопроекта практически на все виды государственного контроля и надзора. Такой подход позволяет: минимизировать исключения из сферы его действия; установить унифицированные процедуры проведения государственного контроля (надзора) в различных сферах деятельности, а также механизмы защиты прав граждан и юридических лиц при проведении государственного контроля (надзора); создать единую информационную систему государственного контроля (надзора) в стране и т. д.;

превентивную направленность осуществления государственного контроля и надзора. Цель государственного контроля и надзора состоит не только в том, чтобы выявить нарушения законодательства гражданами и юридическими лицами, но и создать такие условия, при которых проверяемые субъекты будут заинтересованы в минимизации нарушений со своей стороны. Установлен-

ные законопроектом формы профилактики правонарушений, льготные условия проведения проверок при отсутствии нарушений за определенный период времени (переход из одной категории риска в другую), а также нормы, поощряющие применение в своей деятельности форм негосударственного контроля (например, декларирование ответственности), должны способствовать обеспечению законности.

Законопроектом сформирована система форм и мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Он устанавливает отдельное регулирование для каждой из форм (проверка, рейдовый осмотр, наблюдение, мониторинг, контрольная закупка) и каждого из мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора), при этом допуская возможность установления федеральными законами особенностей осуществления форм государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, организации и проведения мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора).

Система управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора) предполагает развитие таких направлений нормативного правового регулирования, как: ориентация на общественно значимый результат при определении целей проведения контрольно-надзорных мероприятий; оценка обоснованности присвоения категорий рисков, а также иных ключевых параметров реализации рискованного подхода при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора); формирование контрольно-надзорными органами планов проверок; информационное обеспечение системы управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

Для указанных целей предполагается создание и функционирование Единой системы учета случа-

ев причинения вреда предпринимательской и профессиональной деятельности (учет случаев причинения вреда). Такая система позволит эффективно управлять ситуацией, усиливая контроль (установление новых обязательных требований, санкций за их неисполнение, корректировка штата органа государственного контроля (надзора) там, где число случаев значительно или, наоборот, незначительно).

Вместе с тем научное сообщество оправданно указывает, что в случае принятия рассматриваемого законопроекта цель улучшения осуществления контрольно-надзорной деятельности может и не быть достигнутой ввиду превалирующей фискальной направленности деятельности контрольно-надзорных органов¹⁹.

Заслуживает внимания и предмет правового регулирования законопроекта, поскольку точное определение предмета правового регулирования — залог успешной институционализации правовой материи. Не случайно С. С. Алексеев, определяя правовой институт, указал на два ключевых признака: цельное, относительно законченное регулирование и однородность регулируемых общественных отношений²⁰.

Законопроект исходит из разграничения контрольных и надзорных отношений, как имеющих решающее значение. Вместе с тем постановка задачи сформулировать в федеральном законе дефиниции понятий «контроль» и «надзор» заведомо обречена на провал, хотя бы уже потому, что контрольные отношения возникают в процессе любой деятельности, в том числе в надзорной. И это вовсе не означает, что из закона о государственном надзоре долж-

¹⁹ См.: Гришюковец А. А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7.

²⁰ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 120.

ны быть исключены положения, регламентирующие контроль, равно как и положения об осуществлении прокурорского надзора.

К сожалению, дальнейшее развитие института государственного контроля (надзора) движется в направлении разобщения нормативно-правового регулирования отдельных видов государственного контроля (надзора). Стремление разработчиков проекта федерального закона как можно более подробно регламентировать контрольно-надзорные отношения обуславливает невозможность распространения столь детальной регламентации на все виды государственного и муниципального контроля (надзора).

Представляется, что необходимость в глубоком, детальном нормативном правовом регулировании государственного контроля (надзора) переоценена. А следование в этом направлении препятствует формированию целостного универсального правового института и возвращает нас к началу века. В этих условиях актуальным является вопрос: каково практическое значение такого разграничения? Имеет ли правовое значение необходимость разграничения контроля и надзора, учитывая историю становления и развития институтов контроля и надзора в нашей стране?

Полагаем, что усилия административной науки должны быть направлены не на поиски границы между контролем и надзором, а на выделение родовой функции органов исполнительной власти, осуществляемой ими по отношению к самостоятельным, независимым от них хозяйствующим субъектам, в том числе по отношению к гражданам (водителям, природопользователям и т. д.). Законодательные предписания формируемого административно-правового института должны обеспечить целостное правовое регулирование контрольно-надзорных отношений, т. е. определить, кто, в отношении кого, на ка-

ком основании и в каком порядке (какими способами, в каких формах, включая процессуальную форму) осуществляет контрольно-надзорную деятельность, какими правами и обязанностями наделены участники этих отношений и какими юридическими гарантиями эти права и обязанности подкреплены. При этом особенности отдельных видов государственного контроля (надзора) могут и должны определяться специальными нормативными правовыми актами. Важно лишь, чтобы положения таких специальных нормативных правовых актов соответствовали принципам и общим положениям института государственного контроля (надзора).

Тем более представляется неудачным подход, когда понятия «контроль» и «надзор» разграничиваются исходя из возможности применения правоограничительных мер и мер административного принуждения, которые в большинстве случаев неотделимы друг от друга²¹.

Отдельная глава законопроекта посвящена негосударственным формам контроля для целей государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которая основывается на принципе дополнительности государственного, муниципального контроля и надзора, т. е. его использовании только в случае недостаточности и (или) неэффективности негосударственных форм обеспечения соблюдения обязательных требований. С этим совершенно нельзя согласиться. Увязывать негосударственные формы контроля с обязательной стадией государственного контроля (надзора) в большинстве случаев никак нельзя. Более того, именно наличие некоторых форм негосударственного кон-

²¹ Такие, например, названные в законопроекте правоограничительные меры, как изъятие товаров и документов, задержание товаров, согласно ст. 27.1 КоАП РФ являются мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

троля, например, на производстве является обязательным требованием, соблюдение которого проверяется при проведении государственного контроля (надзора)²².

В заключение отметим, что реализация контрольно-надзорной функции государства — это та сфера, которая должна постоянно развиваться и своевременно реагировать на новые вызовы экономического и социального развития. На горизонте

новый (*четвертый*) этап реформы контрольно-надзорной деятельности. Необходимы дополнительные меры по обеспечению защиты охраняемых законом ценностей:

функциональный анализ и сокращение (отмена) по его итогам всех видов государственного и муниципального контроля (надзора), осуществление которых не влияет на уровень риска для охраняемых законом ценностей;

поиски альтернативных государственному контролю и надзору способов защиты охраняемых законом ценностей и передача функций государственных инспекторов сторонним субъектам;

внедрение добровольного дистанционного контроля;

формирование организационного и экспертного механизма оптимизации разрешительных полномочий.

²² Например, ст. 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ст. 67 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 10 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции ТР ТС 021/2011», утв. решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880.

Библиографический список

Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975.

Гришковец А. А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7.

Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981.

Здир Я. А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960.

Лунев А. Е. Государственный контроль в СССР. М., 1951.

Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

Олейник О. М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. № 11.

Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.

Рыльская М. А. Риск как правовая категория // Правовые риски в системе публично-го управления: коллективная монография / под науч. ред. В. И. Авдийского, М. А. Лапиной. М., 2014.

Саидов З. А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1.

Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надвоственного контроля. М., 1974.

Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010.

Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой среде // Журнал российского права. 2014. № 3.

Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право: научное издание. М., 2012.

Шапиева О. Г. О новациях в законодательстве, регулирующем взаимоотношения контрольно-надзорных органов и бизнеса // Прокурор. 2016. № 3.