

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В настоящее время в России осуществляется третий этап реформы контрольно-надзорной деятельности. Первым этапом реформы стало принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" (далее - Федеральный закон N 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 века, 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 барьеры <2>. При этом угрозы, обусловленные многочисленными нарушениями обязательных требований нормативных правовых актов объектами контрольно-надзорной деятельности, не устранялись.

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)

Казалось бы, все это однородная деятельность, однако попытки единообразно ее упорядочить каждый раз заканчиваются неудачей. В то же

время потребность в таком общем упорядочении со временем 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 самостоятельного 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 усилилась, многократно вырос и перечень видов контрольно-надзорной деятельности, полностью или частично выведенных из предмета правового регулирования Федерального закона № 294-ФЗ. В соответствии с этим 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 произошло.

Ускорилась 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 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 контроля. 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 подвергся Федеральный закон N 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 субъектов 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)

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. N Пр-13, а также п. 1 Перечня поручений Правительства РФ от 20 января 2015 г. N 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 законодательстве, 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 факторов.

Риск как потенциальная опасность присущ практически всем сторонам жизнедеятельности. Осмысление этого явления приводит к выводу: "Риск - сложное социальное явление, корни которого в природе общества, государства и человека".

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

союза 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.

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.

Следует отметить, что установление периодичности проведения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в зависимости от класса опасности было осуществлено и в государствах - членах евразийского пространства. 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 бизнес.

Прокурор отдела
по надзору за соблюдением
прав предпринимателей

юрист 1 класса



С.Н. Путякин