

УДК 342.914 + 342.514

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2016 г.

В.И. Майоров

Тюменский государственный университет, Тюмень

1955715@rambler.ru

Поступила в редакцию 07.06.2016

Рассматриваются актуальные вопросы модернизации контрольно-надзорной деятельности, проводимой в рамках административной реформы в России. Представлен анализ основных целей, задач, направлений модернизации и причин недостаточной ее эффективности. На основе комплексного метода анализируются основные направления «дорожной карты» – плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. Сделан вывод о том, что направления мероприятий «дорожной карты» логичны и взаимосвязаны, создателям документа удалось не только обеспечить компромисс между всеми заинтересованными сторонами, но и в полной мере реализовать комплексный подход к совершенствованию контрольно-надзорной деятельности государства. Аргументирован ряд рекомендаций для успешной реализации поставленных целей по модернизации системы государственного (муниципального) контроля и надзора.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, модернизация, эффективность, комплексный подход, «дорожная карта».

Модернизация контрольно-надзорной деятельности является одной из приоритетных задач административной реформы в России. В последние годы была проделана большая работа в этом направлении. С момента принятия 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» [1] удалось разрешить ряд сложных проблем, касающихся регулирования контрольно-надзорной деятельности. В 2010–2012 годах Правительство утвердило 19 планов-графиков по оптимизации государственного регулирования в самых разных сферах – от сельского хозяйства и транспорта до образования и здравоохранения. Повышению прозрачности деятельности контрольно-надзорных органов способствовал запуск Единого реестра проверок, который с 1 июля прошлого года ведёт Генеральная прокуратура [2]. Он содержит информацию о плановых и внеплановых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Однако добиться ощутимого снижения административной нагрузки на предпринимателей и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности ведомств так и не удалось из-за отсутствия комплексного подхода. Стало очевидно, что дальнейшее продвижение в части улучшения ситуации в сфере осуществления государственного контроля и надзора

должно быть связано с более радикальным изменением законодательной базы.

В связи с этим в начале 2015 г. Президент поручил Правительству разработать новый федеральный закон о государственном и муниципальном контроле для обеспечения унификации способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий, а также внедрения показателей оценки эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорных органов.

Разработка и принятие данного закона имеют огромное значение для совершенствования системы государственного и муниципального контроля, приведения ее в отвечающий современным условиям вид. В настоящий момент закон находится в стадии обсуждения, его проект будет представлен Правительству летом. Однако в апреле этого года был принят такой важный документ, как «дорожная карта» – план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. Это первый комплексный документ, систематизирующий основные направления совершенствования государственного контроля и надзора, а также учитывающий интересы всех сторон – самих надзорных органов, бизнес-сообщества и граждан. «Дорожная карта» призвана, с одной стороны, сделать контроль более качественным и повысить безопасность общества, а с

другой – уменьшить нагрузку на предпринимателей.

Достичь устраивающего все стороны компромисса удалось путем активных публичных обсуждений формирующегося документа на площадке Открытого правительства. В работе участвовали ведущие эксперты и бизнес-объединения, министр РФ по вопросам Открытого правительства М.А. Абызов лично обеспечивал координацию всего процесса. «Изначально мы ставили перед собой задачу, что эта «дорожная карта» должна стать совместным продуктом. Она должна быть одинаково дорога как бизнесу, так и госорганам, чтобы все участники её разработки в равной степени считали её своей и разделяли основные её задачи и пути реализации» [3], – отмечает М.А. Абызов.

Мероприятия дорожной карты по совершенствованию системы государственного контроля и надзора разделены на 9 основных направлений (подразделов), которые мы рассмотрим далее.

1. Внедрение риск-ориентированного подхода при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Для повышения эффективности государственного управления путем оптимизации контрольно-надзорной функции государства необходимо осуществить переход к риск-ориентированной модели организации и проведения контрольных мероприятий. Как свидетельствует мировой опыт использования риск-ориентированного подхода, «его применение позволило сократить общее количество проверок от 30 до 90 процентов, а отдельные категории бизнеса и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых проверок. При этом было обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере» [4].

Суть риск-ориентированного подхода заключается в дифференциации предприятий на основе анализа риска нанесения ущерба предприятием и дальнейшем планировании проверок с учетом уровней риска. Такой подход позволит сконцентрировать внимание на объектах высоких категорий риска, нарушения на которых могут привести к серьёзным последствиям, и одновременно снизить нагрузку на объекты, которые не представляют реальной угрозы для охраняемых законом ценностей.

Сейчас в России проводится более 2 млн проверок, но лишь в 60% случаев выявляются реальные нарушения, и только в 10% – нарушения связаны с непосредственной угрозой причинения вреда [3]. Таким образом, риск-ориентированный подход позволит сосредоточить внимание на наиболее важных объектах,

будет стимулировать предпринимателей устранять риски, уменьшит количество неэффективных и безрезультативных контрольных мероприятий, снизит нагрузку на бизнес.

2. Совершенствование процессуальных форм и процедур осуществления контрольно-надзорной деятельности (мероприятий по контролю).

Последовательное внедрение риск-ориентированного подхода требует расширения арсенала инструментов, применяемых контрольно-надзорными органами, в первую очередь осуществляемых без взаимодействия этих органов с юридическими лицами. Такие инструменты включают мониторинговые мероприятия, контрольную закупку, проверочные листы (списки контрольных вопросов).

Отдельное внимание будет уделено предложениям о совершенствовании механизмов досудебного (внесудебного) разрешения споров, возникающих в ходе и по итогам проведения мероприятий по контролю.

3. Разработка и внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов.

Действующая система оценки деятельности органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, не является достаточно эффективной, поскольку не отражает их вклад в достижение социально и экономически значимых результатов.

Необходимо разработать такую систему оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, которая позволила бы уменьшить общественно опасные последствия, возникающие в результате несоблюдения российского законодательства объектами контроля и надзора, достичь оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов государства, минимизировать неоправданное вмешательство в деятельность подконтрольных субъектов.

Главным приоритетом контрольно-надзорных органов должно стать повышение уровня безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности в соответствии с показателями достижения общественно значимого результата. Формирование таких показателей потребует дополнительного анализа и четкого формулирования отраслевых рисков, на минимизацию которых направлено принятие государством и органами местного самоуправления обязательных требований и введение соответствующих видов государственного и муниципального контроля.

4. Систематизация и актуализация обязательных требований, соблюдение которых оценивает-

ся при проведении мероприятий по контролю, включая исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований.

Предметом контрольно-надзорного мероприятия выступает оценка соответствия подконтрольного субъекта обязательным требованиям. В некоторых случаях предприниматели или иные подконтрольные субъекты оказываются не в состоянии обеспечить соблюдение всех обязательных требований по следующим причинам: информационная недоступность; противоречивость; в силу того, что обязательные требования устарели и не могут быть выполнены без чрезмерных экономических затрат.

По данным экспертов, в России сейчас насчитывается 140 видов контроля и около 40 органов контроля и надзора, при этом до сих пор действует большое количество норм времён Советского Союза и РСФСР [3].

Соблюдение обязательных требований зачастую не оказывает влияния на уровень безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности, поэтому в рамках процесса систематизации и актуализации обязательных требований предполагается исключить устаревшие, дублирующие и избыточные требования. Кроме того, планируется размещать наиболее актуальную и полную информацию об обязательных требованиях, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, на официальных сайтах в сети «Интернет».

5. Проведение профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований.

Комплексное реформирование сферы контрольно-надзорной деятельности невозможно без изменения систем мотивации контрольно-надзорных органов, работу которых необходимо оценивать не по числу найденных нарушений и наложенных штрафов, а по уровню безопасности общественных отношений, их защищенности в контролируемой сфере деятельности. В связи с этим одной из задач является реализация комплекса мер по налаживанию системной профилактической работы, ориентированной на соблюдение поднадзорными субъектами предъявляемых требований, а не только на наказание за нарушение таких требований.

Повышению информированности хозяйствующих субъектов о предъявляемых к ним обязательных требованиях способствует формирование и опубликование перечней типовых нарушений по каждому виду государственного контроля (надзора), а в наиболее комплексных сферах государственного контроля – по видам проверяемых предприятий. Такие типовые нарушения предполагается классифицировать

по степени риска причинения вреда и тяжести последствий, что позволит сделать более прозрачным назначение санкций за нарушение обязательных требований.

6. Подготовка предложений по оптимизации контрольно-надзорных функций, в том числе по выявлению и устранению избыточных и дублирующих функций.

В настоящее время только на федеральном уровне насчитывается более 30 федеральных контрольно-надзорных органов, а также более 10 тыс. региональных и муниципальных органов контроля. На федеральном уровне действует более 96 тыс. инспекторов [4]. Во многих случаях их деятельность дублирует друг друга, а многие важные функции, наоборот, ресурсно не обеспечены и выполняются неэффективно. В рамках реализации мероприятий, предусмотренных указанным подразделом, планируется выработать предложения о структуре функций и полномочий контрольно-надзорных органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, формировании типовой модели организации контрольно-надзорной деятельности на региональном и муниципальном уровнях, составить сводный перечень видов государственного контроля (надзора) и видов муниципального контроля, а также разработать порядок изменения указанного перечня и совершенствования нормативного правового регулирования каждого вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

7. Формирование научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров.

В рамках мероприятий по обеспечению научно-методического сопровождения контрольно-надзорной деятельности и подготовке кадров для контрольно-надзорных органов планируются следующие шаги: совершенствование системы подготовки кадров в интересах контрольно-надзорных органов; организация научных исследований в целях определения рисков; обеспечение внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности; организация дополнительного профессионального образования для сотрудников контрольно-надзорных органов.

8. Развитие информационных систем и совершенствование межведомственного взаимодействия в целях обеспечения осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и переход на новые принципы ее организации невозможны без всестороннего изучения вопроса о построении комплексного информационно-коммуникационного

обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Так, организация эффективной системы оценки рисков и управления ими предусматривает проведение анализа большого объема данных, в частности о характеристиках подконтрольных субъектов и результатах их предыдущих проверок, что принципиально невозможно без внедрения современных информационно-коммуникационных технологий.

Таким образом, планируется обеспечить необходимый уровень информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора) и используемых ими информационных систем при планировании и осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора), автоматизировать постоянные и однообразные процессы, осуществляемые инспекторским составом, повысить обоснованность принимаемых ими в рамках риск-ориентированного подхода решений, автоматизировать сбор и анализ сводной информации об осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, а также повысить доступность указанной информации для хозяйствующих субъектов и граждан.

9. Мероприятия по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, предусмотренные отдельными поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Отдельные поручения Президента и Правительства касаются в основном изменений в законодательстве, в частности подготовки проекта ключевого законодательного акта – уже упомянутого нами федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, он должен быть внесен в Правительство к 1 июня, ответственными за это в кабинете министров назначены Минэкономразвития, министр РФ по вопросам Открытого правительства Михаил Абызов, Мишустин и Минфин.

Подводя итог вышесказанному, стоит отметить, что направления мероприятий «дорожной карты» логичны и взаимосвязаны, создателям документа удалось не только обеспечить компромисс между всеми заинтересованными сторонами, но и в полной мере реализовать комплексный подход к совершенствованию контрольно-надзорной деятельности государства.

Между тем для успешной реализации поставленных целей по модернизации системы государственного (муниципального) контроля и надзора необходимо обратить внимание на ряд следующих моментов.

Во-первых, введение системы оценки рисков и построение на этой основе системы планиро-

вания государственного контроля должны учитывать специфику осуществления контрольно-надзорной деятельности в отдельных отраслях.

Во-вторых, требуется формирование понятийного аппарата, в частности разграничение терминов «контроль» и «надзор», поскольку в научной литературе эти термины используются и для обозначения самостоятельных видов деятельности, и как синонимы, и как соотношение целого (контроль) и частного (надзор) [5].

В-третьих, важно усиление роли гражданского общества, а также определение порядка участия в контрольной деятельности общественных советов, комиссий, других общественно активных институтов (некоммерческих организаций).

В-четвертых, следует определить основания делегирования контрольных полномочий от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления. Слабую проработанность данного вопроса отмечают многие отечественные ученые [6, 7].

В-пятых, с учетом интеграции необходимо гармонизировать принципы организации государственного контроля (надзора), в том числе выработать общие принципы осуществления контрольной и надзорной деятельности (презумпции добросовестности проверяемого субъекта; приоритета предупреждения и профилактики нарушений законодательства; планирования контрольной и надзорной деятельности на основе системы управления рисками) на наднациональном уровне.

Модернизация системы государственного и муниципального контроля и надзора в РФ является важным шагом в процессе осуществления административной реформы, без существенного изменения контрольно-надзорной деятельности невозможно построение правового и демократического государства.

Список литературы

1. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 23.05.2016).
2. Федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок»: официальный портал. URL: <https://proverki.gov.ru/> (дата обращения: 25.05.2016).
3. «Дорожная карта» по совершенствованию контроля и надзора, утверждена Правительством. Открытое правительство: официальный интернет-портал [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/events/5515048/> (дата обращения: 23.05.2016).

4. План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/27d/27def0103d71295b7c1a3e6a9d02dbb6.pdf> (дата обращения: 23.05.2016).

5. Семенов С.В., Чаплинский А.В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы

государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 120.

6. Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Правовое регулирование регионального контроля (надзора) // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 81–89.

7. Садовская Т.Д. Некоторые аспекты совершенствования правового регулирования государственного контроля и надзора // Актуальные вопросы современной науки. 2011. № 18. С. 353–359.

MODERNIZATION OF THE STATE CONTROL AND OVERSIGHT SYSTEM IN MODERN RUSSIA

V.I. Mayorov

The article addresses some essential issues related to modernization of control and oversight carried out within the framework of the administrative reform in Russia. We examine the main goals, objectives, and areas of control and oversight modernization, as well as the reasons for the lack of its effectiveness. A detailed analysis is presented of the nine key areas of the «roadmap» – the action plan for improving the control and oversight in the Russian Federation for 2016–2017. It is stated that the «roadmap» measures are logical and interconnected, and the authors of the document not only managed to provide a compromise between all the parties concerned, but also to fully implement a comprehensive approach to improving state control and oversight. A set of recommendations is proposed to successfully implement the objectives for the modernization of the state (municipal) system of control and oversight.

Keywords: control and oversight, modernization, efficiency, integrated approach, «roadmap».

References

1. Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 g. № 294-FZ (red. ot 01.05.2016) «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (data obrashcheniya: 23.05.2016).

2. Federal'naya gosudarstvennaya informacionnaya sistema «Edinyj reestr proverok»: oficial'nyj portal. URL: <https://proverki.gov.ru/> (data obrashcheniya: 25.05.2016).

3. «Dorozhnaya karta» po sovershenstvovaniyu kontrolya i nadzora, utverzhdena Pravitel'stvom. Otkrytoe pravitel'stvo: oficial'nyj internet-portal [Elektronnyj resurs]. URL: <http://open.gov.ru/events/5515048/> (data obrashcheniya: 23.05.2016).

4. Plan meropriyatij («dorozhnaya karta») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii na 2016–2017 gody [Elektronnyj resurs]. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/27d/27def0103d71295b7c1a3e6a9d02dbb6.pdf> (data obrashcheniya: 23.05.2016).

5. Semenov S.V., Chaplinskij A.V. O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya sistemy gosudarstvennogo i municipal'nogo kontrolya v Rossii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2014. № 4. S. 120.

6. Kozlova L.S., Sadovskaya T.D. Pravovoe regulirovanie regional'nogo kontrolya (nadzora) // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 3. S. 81–89.

7. Sadovskaya T.D. Nekotorye aspekty sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo kontrolya i nadzora // Aktual'nye voprosy sovremennoj nauki. 2011. № 18. S. 353–359.