

УДК 342.9

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2018 г.

Е.Н. Смирнова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

katrinsmirnova0705@gmail.com

Поступила в редакцию 01.11.2018

Рассматриваются вопросы реализации одного из направлений реформы контрольной и надзорной деятельности – профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля. Анализируются проблемы, возникающие в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности. Предлагаются способы усовершенствования мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, повышающие ее эффективность и улучшающие взаимодействие контролируемых органов и подконтрольных субъектов.

Ключевые слова: контроль, надзор, реформа контроля и надзора, контрольно-надзорные органы, органы власти, профилактика, обязательные требования.

В последние несколько лет по поручению Президента РФ осуществляется реформирование контрольной и надзорной деятельности. Действовавшая ранее модель контрольно-надзорной деятельности за годы ее существования устарела, а присущие ей черты приносят государству больше убытков, чем пользы, и абсолютно очевидным становится то, что чрезмерная административная нагрузка отрицательно сказывается на российском бизнесе.

В 2014 году Высшей школой экономики было проведено исследование [1], в котором были сформулированы несколько парадоксальных моментов в контрольно-надзорной деятельности, которые не были оставлены без внимания Ю.Е. Аврутиным [2].

1) Контрольно-надзорная деятельность государства со всеми сопутствующими разрешительными процедурами, экспертизами, лицензированием, сетью подведомственных организаций – это наиболее затратная с точки зрения формальных и неформальных издержек часть взаимодействия бизнеса с государством.

Текущая система контрольно-надзорной деятельности, по разным оценкам, «стоит» российской экономике в виде издержек бизнеса от 1.5% до 7.5% ВВП.

2) По данным контрольно-надзорных органов, в России на текущий момент существует 133 самостоятельных вида контроля и надзора, при этом единый перечень их видов отсутствует. По этим же данным, в 2013 г. было проведено 2.6 млн проверок. В исполнении контрольно-надзорных функций задействовано как мини-

мум 123 тыс. проверяющих (на всех уровнях власти), что требует порядка 117 млрд руб. бюджетных расходов.

3) Система государственного контроля и надзора в России остается архаичной, использует правила и нормативы XX в., поскольку в контрольно-надзорной сфере, помимо 100 федеральных законов и более чем 80 постановлений Правительства РФ, действует свыше 3 тыс. нормативных технических документов, изданных до 1990 г., принятых органами или организациями СССР и РСФСР, которые никогда официально не публиковались, а издавались в виде книг и не переизданы.

4) Архаичность и неэффективность контрольно-надзорной деятельности не в последнюю очередь обуславливает отсутствие адекватного целеполагания и показателей оценки работы ведомств. Для планирования и оценки деятельности используются показатели объема выполненной контрольно-надзорной работы (количество проверок, выявленных нарушений, контролеров и проч.). При этом отсутствует учет, характеризующий реальный эффект контрольной деятельности государства, например регистрация случаев причинения вреда (ущерба) в подконтрольной сфере.

5) Чем больший объем в системе публичного управления приходится на «сеансы ручного управления», тем больший объем в контрольно-надзорной деятельности занимает функция не предварительного или текущего, а последующего контроля. Иными словами, располагая многочисленными фактами всевозможных наруше-

ний различных правил, стандартов, предписаний, нормативных документов, контролирующие органы в большей степени используют их для доказательства необходимости собственного существования, а не для профилактики и предотвращения потенциального ущерба [2].

Данный перечень «проблем» контрольной и надзорной деятельности можно продолжить, и указанные профессором Ю.Е. Аврутиным парадоксы являются бесспорными и очевидными, но главный вопрос – это как сделать контрольно-надзорную деятельность эффективной и полезной как для государства, так и для подконтрольных субъектов, и даже граждан Российской Федерации.

Как уже было указано ранее, был взят курс на верное направление по реформированию контрольно-надзорной деятельности, и одним из 8 приоритетных направлений была выбрана именно комплексная профилактика нарушений обязательных требований. Неопровержимым достоинством перехода с принципа, когда эффективность работы контрольно-надзорного органа оценивается по количеству проведенных им проверок и объему собранных административных штрафов, на систему, в которой приоритет отдается профилактической функции, реализуемой через ряд мероприятий, невозможно не заметить и переоценить.

К позитивным моментам Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3] ученые А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова относят 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. Установленные 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 [4].

Однако с момента начала осуществления реформы контрольно-надзорной деятельности с конца 2016 года прошло уже практически 2 года, но абсолютно очевидно, что некоторые цели

по-прежнему не достигнуты, а проблемы, указанные ранее, существуют и решение или крайне затруднительно, или невыполнимо на современном этапе развития российского государства.

Абсолютно согласна с мнением профессора А.В. Мартынова о том, что «главная проблема административного надзора заключается не в разграничении его с другими видами государственно-управленческой деятельности, например с государственным контролем, а в сокращении избыточного административного регулирования общественных отношений и, как следствие, сокращении административно-надзорных полномочий» [5]. Для обеспечения снижения давления на подконтрольные субъекты считаю необходимым введение критерия эффективности деятельности контрольно-надзорных органов с самого первого этапа осуществления контрольно-надзорной деятельности – профилактики. Если говорить более подробно, то данный критерий должен означать, что необходимо оценивать, каким образом проведение контрольных мероприятий отразится на экономической деятельности подконтрольного субъекта. Так, например, в случае если проверяющий орган сначала вынес предупреждение, руководствуясь п. 4 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», затем осуществил внеплановую проверку подконтрольного субъекта, руководствуясь п. 1 ч. 2 ст. 10 упомянутого закона, по итогам которой привлек юридическое лицо или индивидуального предпринимателя к административной ответственности, считаю необходимым не оставлять без внимания то, как на экономической деятельности подконтрольного субъекта отразились проведенные контрольные мероприятия. Да, за нарушение обязательных требований безусловно должна быть административная ответственность, но ведь должен быть спрос не только с подконтрольного субъекта, но с проверяющих лиц. Нужно оценивать, какой реальный объем профилактической работы был проведен. Прежде чем привлекать лицо к ответственности, необходимо проверить тот факт, достаточно ли качественно осуществлена профилактика нарушений обязательных требований.

Безусловно, Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ...» в статье 8.2 в части 2 содержит перечень мероприятий, которые должны осуществляться в целях профилактики нарушений обязательных требований органами государственного контро-

ля и надзора и органами муниципального контроля, но данный перечень не является исчерпывающим.

Также необходим подход к изменению возможности проведения внеплановых проверок, в обход профилактических мероприятий по нарушению обязательных требований. Необходимо оставить в законодательстве возможность проведения внеплановых проверок с последующим привлечением к административной ответственности только за правонарушения, в которых объектом выступает здоровье и безопасность граждан и государственная безопасность.

Об ограничении возможности проведения внеплановых проверок свидетельствует судебная практика, анализ которой показывает, что с введением профилактики в контрольно-надзорную деятельность давление на бизнес практически не снижается. Примером может служить Решение Ульяновского областного суда по делу № 7-222/2018 от 7 июня 2018 года по жалобе Семаева Е.В. на решение судьи Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 30 марта 2018 года о привлечении его к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ [6].

Шестого февраля 2018 г. в ходе проведения Министерством сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов Ульяновской области внеплановой документарной проверки соблюдения требований законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды выявлено, что ООО «СВПК» с 27.07.2017 г. осуществляло деятельность по обработке металлов и нанесению покрытия на металлы, которая связана с выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, без специального разрешения, выданного органами исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, чем нарушило ст. 12, 14, п. 1 ст. 1 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ч. 4 ст. 23 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Постановление Правительства РФ от 02.03.2000 г. № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него».

По результатам проверки в отношении генерального директора общества Семаева Е.В. составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ.

Доводы жалобы о том, что Министерством сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов Ульяновской области был нарушен по-

рядок проведения внеплановой документарной проверки, предусмотренный Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, о необходимости вынесения предостережения до привлечения его к административной ответственности, являются несостоятельными как основанные на неверном толковании закона.

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ предусмотрено направление органами государственного контроля (надзора) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Вместе с тем из ч. 5 ст. 8.2 данного Федерального закона следует, что предостережение выдается лишь в случаях получения органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, то есть в ходе мероприятий по контролю, перечисленных в ст. 8.3 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ.

Проведенная 06.02.2018 г. Министерством сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов Ульяновской области внеплановая документарная проверка, в ходе которой было выявлено рассматриваемое правонарушение, не относится к указанной категории мероприятий, проводилась с предварительным уведомлением ООО «СВПК», на основании Распоряжения от 17.01.2018 г. № *** о проведении внеплановой документарной проверки ООО «СВПК».

По результатам данной проверки Министерством сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов Ульяновской области был составлен Акт проверки юридического лица № *** от 06.02.2018 г. и вынесено оспариваемое постановление. Стоит отметить, что ООО «СВПК» относится к объектам III категории негативного воздействия на окружающую среду, в отношении которых с 01.01.2019 г. вводится уведомительный характер предоставления отчетности о выбросах вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Прокуратура Ульяновской области считает, что Министерством сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов Ульяновской области нарушен порядок проведения внеплановой документарной проверки. Прокурором Ульяновской области в адрес губернатора Ульяновской области внесено Представление от 13.02.2018 г., в котором указано на допущенные Министерством при проведении проверок нарушения, предло-

жено принять исчерпывающие меры по устранению причин и условий, способствующих нарушению закона, исключить факты проведения органами регионального государственного контроля необоснованных контрольных мероприятий, отменить результаты 21 внеплановой документальной проверки.

Тем не менее суд пришел к выводу, что в данном случае нарушения законодательства РФ нет, и Семаев Е.В. был привлечен к административной ответственности. В отношении остальных внеплановых проверок суд также пришел к выводу, что они проведены на законных основаниях и привлечение лиц к административной ответственности законно.

Такая судебная практика является еще одним фактом, подтверждающим, что в профилактических мероприятиях, указанных в Федеральном законе от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», существует значительный пробел, который необходимо устранять. Помимо устранения пробела в законе, необходимо менять и подход проверяющих органов к проводимой ими деятельности. В отчетности по-прежнему оценивается количественный показатель проводимых проверок, при этом анализ проведенных профилактических мероприятий носит второстепенный характер и практически не оценивается.

Не только практики, но и теоретики отмечают, что положения Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ игнорируются правоприменителем. Профессор О.М. Олейник обращает внимание на проблему: «В настоящее время создана опасная практика исключения применения положений Закона 2008 г. при проведении проверок по обращениям граждан, организаций, органов государственной власти, поступивших 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» [7].

Таким образом, чтобы можно было говорить о реализации профилактики нарушений обязательных требований не только «на бумаге», но и в практическом применении, и для обеспече-

ния снижения административного давления на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, необходимо продолжать работу в данном направлении, прислушиваться к мнению предпринимательского сообщества, ввести критерии эффективности работы контрольно-надзорных органов при осуществлении контрольных мероприятий и профилактических мероприятий в частности, а также вносить изменения в действующее законодательство. Также необходимо изменить подход к оценке эффективности деятельности государственных служащих контрольно-надзорных органов таким образом, чтобы учитывался не только количественный показатель проведенных проверок, но и качественный показатель, который бы заключался в оценке реализации профилактических мероприятий нарушений обязательных требований.

Список литературы

1. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: Аналит. докл. / Колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
2. Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 106–111.
3. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
4. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 34–46.
5. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. С. 7–39.
6. Решение Ульяновского областного суда по делу № 7-222/2018 от 07 июня 2018 года по жалобе Семаева Евгения Владимировича на решение судьи Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 30 марта 2018 года о привлечении его к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ [Электронный ресурс]. URL: http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=73661 (дата обращения: 31.10.2018).
7. Олейник О.М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. № 11. С. 133–142.

**ON THE ISSUE OF THE IMPLEMENTATION OF MEASURES FOR THE PREVENTION
OF VIOLATIONS OF MANDATORY REQUIREMENTS DURING THE REFORM OF CONTROL
AND SUPERVISORY ACTIVITIES**

E.N. Smirnova

The article deals with the implementation of one of the directions of the reform of control and supervisory activities - the prevention of violations of mandatory requirements in the implementation of state control. The problems arising during the implementation of control and supervisory activities are analyzed. We propose some ways to improve the measures for the prevention of violations of mandatory requirements that increase its effectiveness and improve the interaction between regulatory bodies and controlled entities.

Keywords: control, supervision, reform of control and supervision, control and supervisory authorities, authorities, prevention, mandatory requirements.

References

1. Modernizaciya sistemy kontrol'no-nadzornyh polnomochij v Rossijskoj Federacii: Analit. dokl. / Koll. avt.; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ehkonomiki». M.: Izd. dom Vysshej shkoly ehkonomiki, 2014.
2. Avrutin Yu.E. Paradoxy kontrol'no-nadzornoj deyatelnosti publichnoj administracii v kontekste «ruchnogo upravleniya» // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2016. № 3. S. 106–111.
3. Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 g. № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskix lic i individual'nyh predprijimatel'j pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 52 (ch. 1). St. 6249.
4. Nozdrachev A.F., Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. // Zhurnal rossijskogo prava. 2017. № 9 (249). S. 34–46.
5. Martynov A.V. Administrativnyj nadzor v Rossii: teoreticheskie osnovy postroeniya: Monografiya. M.: YuNITI-DANA. S. 7–39.
6. Reshenie Ul'yanovskogo oblastnogo suda po delu № 7-222/2018 ot 07 iyunya 2018 goda po zhalobe Se-maeva Evgeniya Vladimirovicha na reshenie sud'i Cherdaklinskogo rajonnogo suda Ul'yanovskoj oblasti ot 30 marta 2018 goda o privlechenii ego k administrativnoj otvetstvennosti po ch. 1 st. 8.21 KoAP RF [Ehlektronnyj resurs]. URL: http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=73661 (data obrashcheniya: 31.10.2018).
7. Olejnik O.M. Formirovanie pravovoj opredelennosti i stabil'nosti v sfere gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) za biznesom // Zakon. 2016. № 11. S. 133–142.