

УДК 342.9
DOI 10.52452/19931778_2023_2_183

РЕЗУЛЬТАТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА С ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

© 2023 г.

М.С. Чежидов

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

maksim-chezhidov@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.03.2023

Государственный контроль находится в поиске новых, соответствующих сегодняшним запросам, методов и способов взаимодействия с гражданами и организациями. Именно на решение данной проблемы направлена реформа государственного контроля в настоящее время. Причина этого заключается в том, что технологии контроля, сопровождающие управляемые процессы, имеют достаточно много слабых мест, требующих усиления. Контрольно-надзорная деятельность не может постоянно находиться в статичном состоянии. Её формы, методы должны меняться, чтобы успевать за требованиями времени, развитием современных технологий. Поэтому сегодня очень важно, чтобы государственный контроль был организован инструментами и процедурами, обеспечивающими эффективный процесс контрольно-надзорной деятельности. Вместе с этим он должен учитывать права подконтрольных лиц, компаний, бюджетных учреждений. Важно, чтобы государственный контроль всегда оставался понятной и прозрачной процедурой для граждан, организаций, был ограничен определёнными рамками для проверяющих.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный надзор, гарантии прав контролируемых лиц, права и законные интересы контролируемых лиц, реформа государственного контроля и надзора, инновации в контроле и надзоре.

В список современных технологий государственного контроля включены *формы бесконтактных коммуникаций*. С развитием сети Интернет и электронных программ сбора, обработки, передачи информации появились уникальные по своим свойствам коммуникаторы, определяющие взаимоотношения между различными субъектами межгосударственной деятельности, включая государство и бизнес.

Подобные коммуникаторы стали основой организации государственного контроля, своего рода философией обоснования надзора за бизнесом в Российской Федерации [1, с. 337].

Примерно 70% времени, необходимого для организации проверки физических, юридических лиц, предпринимателей, уходит на исследование документов. Для решения таких вопросов в настоящее время используют цифровые технологии, работающие с электронными базами, анализирующими, обрабатывающими информацию. По итогам данной работы предлагаются варианты решения проблем, если такие имеются. Поэтому становится понятна важность взаимодействия контролирующих органов с системами непрерывного мониторинга. Благодаря этому работа надзорных организаций становится прозрачной, а если и возникают отклонения от нормы, их можно быстро заметить и принять необходимые меры.

Стоит отметить, что работа с цифровыми системами обработки информации значительно снижает риски, связанные с различного рода злоупотреблениями. Например, оказывать давление на проверяемых лиц становится труднее. Сложнее запутать подконтрольные организации в требованиях, нормативах, предъявляемых к их работе, так как законные основания для этого отсутствуют, что легко проверить в специальном реестре, находящемся в свободном доступе. Положительным результатом такого взаимодействия станет изменение сути мероприятий контроля и надзора. С функции наказания они переключаются на функцию предупреждения.

Всё это непосредственно влияет на качество государственного контроля. Но для государства использование автоматических систем контроля имеет и другое важное преимущество – экономию бюджета. Это объясняется тем, что цифровая обработка документов и их анализ происходит намного быстрее, чем работа с бумажными носителями. Поэтому для данной деятельности нужен меньший по численности штат [2, с. 234].

Согласно статистике, если компания совершает 1 млн финансовых операций в сутки, то для оценки правильности рассчитанных налогов инспектор налогового органа должен анализировать около 10 млн документов различной

формы. Цифры приведены из расчёта деятельности компании, осуществляемой в течение одного года. Поэтому одному налоговому инспектору проделать такую работу на практике качественно часто невозможно.

Учитывая вышеизложенные факты, начиная с 2016 года государство активно ведёт работу, направленную на внедрение инновационных информационных технологий в деятельность надзорных органов.

В конце 2016 года был принят основополагающий документ, регулирующий данное направление, получивший название «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Он рассчитан на период до 2025 года. Согласно проекту, для снижения административной нагрузки на физических, юридических лиц, бизнес, предполагается создать электронную систему, которая бы принимала отчёты, обрабатывала их, анализировала в автоматическом режиме. Дополнительно предлагается перейти на работу с проверочными листами. Данная деятельность будет реализовываться путём взаимодействия органов контроля с предпринимательским сообществом через портал «Государственные услуги».

В мае 2019 года был утверждён проект «Цифровое государственное управление», имеющий федеральное значение. Его автором стала специальная комиссия Правительства РФ по цифровому развитию. В документе содержится указание на создание и продвижение облачной системы, задачей которой является автоматизация контрольной, надзорной деятельности.

Федеральный закон № 248, утверждённый 31.07.2020 года, предусматривает обязательное наличие информационного взаимодействия, сопровождающего работу всех контролирующих и надзорных органов. Закон требует, чтобы органы государственного контроля вели в электронной форме следующие документы [3, с. 236]:

- единый реестр видов контроля (ЕРВК);
- единый реестр контрольно-надзорных мероприятий (ЕРКНМ).

Кроме этого, через электронные системы должны осуществляться контакты между всеми контрольно-надзорными органами федеральной и региональной власти.

Для реализации требований вышеперечисленных документов на всех уровнях государственной власти были созданы цифровые информационные системы, посредством которых осуществляется взаимодействие всех сторон контрольной деятельности, исполняются обязанности. Электронные документы и типовые образцы документов в оцифрованном виде стали активно внедряться в деятельность контролирующих органов.

Развивающееся внедрение актуальных информационных цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность требует разработки качественного правового базиса для их применения в государственно-управленческой деятельности органов государства [4, с. 60].

В настоящее время в полном объёме функционируют несколько виртуальных сервисов, осуществляющих свою деятельность в сфере государственного контроля.

В апреле 2018 года был принят ещё один важный документ, определяющий вектор информатизации государственных контрольно-надзорных органов. Этим документом стало решение Правительства РФ создать общегосударственную систему «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности». Это специфический виртуальный сервис, посредством которого осуществляется взаимодействие всех субъектов отношений, характерных для участников контрольной деятельности. Все операции в рамках этого сервиса производятся в безбумажном виде [5, с. 55].

Любой гражданин, предприниматель получает возможность в режиме онлайн ознакомиться с требованиями к своим обязанностям, бизнесу, изучить соответствующую нормативно-правовую документацию, узнать о запланированных контрольными органами мероприятиях. В случае необходимости здесь же можно получить консультацию по интересующим вопросам.

Система предполагает создание рейтинга добросовестности физических и юридических лиц, предпринимателей. В тех случаях если рейтинг будет ниже запланированного, возникает необходимость очной проверки. Чтобы избежать таких действий, необходимо следить за рейтингом и своевременно реагировать на его изменения.

Новые технологии внедряются и в работу государственных органов с жалобами подконтрольных лиц и организаций, что позволяет оперативно рассматривать обращения и принимать меры к устранению возможных нарушений законности.

Например, начиная с середины 2021 года решения контролирующих и надзирающих органов можно обжаловать без обращения в суд. Данные действия можно организовать с помощью информационной системы «Типовое облачное решение...». В целях подготовки этого действия в течение года был проведён эксперимент, доказавший оправданность принятого решения.

В конце 2019 года была запущена электронная платформа «ЗаБизнес.рф». Её предназначением стала работа с жалобами предпринимательского сообщества на незаконные действия представителей государственной власти.

Благодаря данному ресурсу удалось серьёзно снизить административное давление на предпринимателей со стороны правоохранительных органов, защитить таким образом законные права субъектов предпринимательства.

Воспользоваться услугами созданного цифрового сервиса можно при условии регистрации в личном кабинете, обратившись к оператору сайта: АНО «Платформа для работы с обращениями предпринимателей».

Сегодня большинство ведомств, осуществляющих контроль и надзор, пользуются электронными формами для взаимодействия с подконтрольными объектами [1].

Так, в налоговой сфере автоматизировано 100% услуг, предоставляемых физическим лицам. В работе с юридическими лицами с помощью электронных систем решается 90% вопросов.

Популярностью пользуется и система налогового мониторинга, работающая в дистанционном режиме, обеспечивающая устойчивую и прозрачную связь налогоплательщика с налоговым органом.

Данная система объединила на добровольной основе 44 наиболее крупных в России налогоплательщика, чьи отчисления в бюджет страны в общей сумме составляют 12.25%. Однако развитие её идёт медленно по ряду причин. Присоединиться к новой налоговой системе могут компании с годовым оборотом от 3 млрд рублей и при условии наличия активов на 3 млрд рублей. Ещё одно условие – уплата налогов за прошедший год в размере не менее 300 млн рублей. Согласно статистическим данным, указанным критериям соответствуют 1905 единиц крупного бизнеса в Российской Федерации. Из этого числа 687 компаний потенциально готовы перейти в систему налогового мониторинга.

Активно работает в направлении перехода на цифровые технологии федеральный орган Ростехнадзор. В настоящее время в организации внедрена система «Электронный инспектор». Все бумажные носители информации оцифрованы и переведены в личный кабинет всех поднадзорных организаций.

В автоматическом режиме программа проверяет размещённую на сайте информацию, сравнивает её с эталоном и выдаёт отчёт об ошибках или нарушениях. Это удобно для эксплуатирующей организации, получающей возможность в оперативном режиме осуществлять самоконтроль и иметь возможность до фактической проверки исправить нарушение. Дополнительно в Ростехнадзоре организован дистанционный мониторинг, целью которого является изучение технологических процессов.

Информационный контроль сегодня характерен и для подразделений Федерального каз-

начейства. С его помощью осуществляется централизованный сбор информации, её обработка с использованием классификатора нарушений. В случае обнаружения правонарушений у распорядителя бюджета субъекта Российской Федерации протокол об этом составляется автоматически в соответствии с конкретной статьёй КоАП [6, с. 139].

В Калининградской области, первой в стране, запущена система цифрового мониторинга, охватывающая область жилищного, строительного надзора.

Электронные системы сбора, анализа информации различного характера используются также по многим другим направлениям государственного контроля, включая земельный, экологический, транспортный контроль и др.

Взаимодействие участников контроля, основанное на бесконтактной технологии, наибольшую эффективность показало в сложных эпидемиологических условиях недавней пандемии. По причине стремительного распространения в стране COVID-19 с марта 2020 года по всей России был введён особый режим повышенной готовности. Данная ситуация вызвала тревогу за здоровье, жизнь граждан страны. На решение проблемы был направлен весь потенциал государственного управления. Произошли изменения в работе и органов государственного контроля.

Для обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности всех граждан и гостей страны были установлены ограничительные меры, касающиеся прямых контактов людей. При этом для поддержки граждан в условиях карантина были приняты законы и нормативные акты, разрешающие организацию работы в удалённом формате. Всё это потребовало реформирования контрольно-надзорной работы органов госуправления, так как в этот период их деятельность была серьёзно ограничена невозможностью прямого контакта с контролируемыми лицами [7, с. 778].

Резкое снижение числа выездных проверок вызвало дискуссию в обществе. Эксперты также подвергали сомнению необходимость таких действий. Они утверждали, что даже при уменьшении прямых проверок фискальная нагрузка на предпринимателей не снизится. А это значит, что в этой сфере концептуально ничего не изменится.

В условиях санкций и ограничений значение электронных систем контроля выросло в разы. Их большим плюсом является возможность оперировать информацией не только в плане обмена сведениями, но и в автоматическом режиме обрабатывать собранные данные, что положительно влияет на сроки контрольных дей-

ствий и делает саму процедуру контроля, надзора более простой и понятной.

Интересен в этом отношении опыт организации контрольных функций Ростехнадзора в период распространения COVID-19. Контрольный орган направлял в подконтрольную компанию список обязательных документов, которые должны быть представлены в электронном виде в формате pdf. Фотовидеоматериалы собирались в форматах jpeg, avi, mp4, mkv. В том случае если электронной копии документа нет, его отправляют в Ростехнадзор на бумажном носителе курьером или по почте, о чём заранее предупреждается инспектор. Проверка документов на предмет промышленной безопасности не превышает 30 дней. Для получения лицензии на определённый вид работ требуется 20 дней.

По результатам проверки Ростехнадзора составляется акт на бумажном носителе в двух экземплярах. Проверяемое лицо получает акт на бумажном носителе и в электронном виде. После ознакомления с результатом проверки акт заверяется, сканируется и отправляется контролирующему органу. На ознакомление отводятся одни сутки от момента получения акта на бумажном носителе. Если копия не поступает обратно в Ростехнадзор, считается, что подконтрольное лицо с ним ознакомилось [8, с. 429].

Есть смысл рассказать ещё об одном примере системы взаимодействия органов ФНС РФ с поднадзорными лицами. Сейчас на электронной площадке этого ведомства размещено около 50 сервисов, работающих в онлайн-режиме. С их помощью можно оперативно решить большинство вопросов, касающихся налогообложения. Кроме этого, получить необходимую консультацию можно по телефону кол-центра Федеральной налоговой службы. Бумажную корреспонденцию оставляют в специальном боксе, размещённом в инспекции или на почте.

Важно, чтобы в процессе электронного взаимодействия, документооборота соблюдались права подконтрольных лиц. В настоящее время в этом вопросе много противоречий.

Сегодня в законодательстве РФ приняты некоторые правила осуществления мониторинга и контроля в сфере документов стратегического планирования социально-экономического развития, однако отсутствуют нормативные документы, регулирующие порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [9].

В условиях ограничений по эпидемиологическим показателям по-новому раскрывается *риск-ориентированный подход*, используемый в

работе контролирующих организаций. Статистика, собранная на основе мирового опыта, указывает, что данный подход даст возможность сократить число проверок на 30–90%, а в отдельных случаях предполагается освободить некоторые организации бизнеса от плановых мероприятий. При этом уровень общей безопасности никак не страдает.

Проверено значение риск-ориентированного подхода и в России. Эксперты утверждают, что его методы дают возможность сократить количество проверок почти на 40%. При этом число ревизоров можно уменьшить на 30%. Таким образом, в целом экономия бюджетных средств достигает 20%.

Данные выводы сделаны на основе результатов апробации указанной модели контроля, которая внедрялась в практику работы контрольно-надзорных органов с 2015 года. С учётом возможных рисков в этом направлении строили свою деятельность несколько федеральных министерств и ведомств, включая ФНС, МЧС, Роструд, Ростехнадзор, Роспотребнадзор. Так, например, в Федеральной налоговой службе число проверок сократилось с 100 до 30 тысяч в год. При этом поступление налоговых отчислений в бюджет увеличилось в разы [10, с. 49].

В основе риск-ориентированного подхода лежит идея существенно ограничить количество проверок добросовестного бизнеса государственными органами и свести к минимуму число проверок в секторах экономики с минимальным числом нарушений требований, норм государственных стандартов.

Однако интенсивность проверок предпринимателей, чья деятельность находится в зоне риска, должна возрастать в зависимости от уровня опасности.

Ограничительные мероприятия различного характера обозначили необходимость совершенствования такого вида контроля, как *мониторинг*. Федеральный закон № 248, утверждённый 31.07.2020, определяет, что к системе государственного мониторинга контролируемые лица присоединяются на добровольной основе, заключая соглашение с контролирующим органом. Подконтрольное лицо подключается к электронной системе сбора информации с помощью специальных технических средств. В итоге надзорный орган имеет возможность получать, обрабатывать информацию в онлайн-режиме, проводить проверки дистанционными способами контроля.

Федеральный закон № 248 позволяет регулировать взаимоотношения контрольного органа с подконтрольным лицом в такой форме, как самоконтроль, что имеет важное значение в

условиях ограничений и даёт возможность сохранять весь набор функций органами государственного контроля.

Режим самоконтроля предполагает подачу подконтрольным лицом в автоматическом режиме, используя электронную систему документооборота, соответствующей декларации контрольному органу, осуществляющему надзор за соблюдением обязательных требований к тому или иному процессу, действию.

Внедрение новых технологий в работу органов государственного контроля объясняется современными реалиями. Электронные информационные системы существенно повышают качество работы контролирующих организаций. При этом степень субъективной оценки выполнения обязательных требований физическим или юридическим лицом, субъектом предпринимательства значительно уменьшается [11, с. 12].

Снижаются риски, связанные с коррупционными действиями и другими злоупотреблениями.

Глобальное реформирование технологий взаимодействия органов государственного контроля с подконтрольными лицами, которое осуществляет сегодня Правительство РФ, способствует установлению баланса между всеми участниками данного процесса, государственной властью и добросовестным, законопослушным социумом, стремлением бизнеса к максимальной прибыли и общественной безопасностью, ответственностью контролирующих и надзирающих органов и их халатностью, советью людей и равнодушием отдельных граждан.

Список литературы

1. Тохчуков И.З. Государственный контроль и надзор за деятельностью местных органов власти и должностных лиц местного самоуправления в РФ // Экономика и социум. 2021. № 6-2 (85). С. 335–339.

2. Кружилин В.С. Охрана и защита прав человека при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Обществен-

ная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2019. № 5-1. С. 223–226.

3. Щукина О.В., Мороз Е.В. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Научные исследования XXI века. 2019. № 1 (1). С. 234–237.

4. Мартынов А.В., Бундин М.В. О правовых принципах применения искусственного интеллекта при осуществлении органами исполнительной власти контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 59–75.

5. Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex Russica (Русский закон). 2022. Т. 75. № 6 (187). С. 48–58.

6. Золотарева Л.И. Анализ изменений законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации // Заметки ученого. 2021. № 9-2. С. 136–142.

7. Фесько Д.С. Риск-ориентированный подход при организации государственного контроля и надзора в сфере предпринимательства: некоторые вопросы применения // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 775–779.

8. Мочалова В.А. Совершенствование взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями и гражданами при предоставлении государственных услуг // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. № 7. С. 427–431.

9. Мартынов А.В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 1 (11). С. 50–59.

10. Стародубова О.Е. Информационное взаимодействие органов государственного контроля (надзора): вопросы теории и практики // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2021. № 2. С. 47–52.

11. Субанова Н.В. Профилактика правонарушений органами государственного контроля (надзора) // Вестник Университета прокуратуры РФ. 2019. № 6 (74). С. 6–18.

12. Стахов А.И. О категориях судебных дел, возникающих в ходе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Российское правосудие. 2020. № 9. С. 14–24.

RESULTS OF INTERACTION OF STATE CONTROL AND SUPERVISION BODIES WITH CITIZENS AND ORGANIZATIONS

M.S. Chezhidov

State control is in search of new methods and ways of interacting with citizens and organizations that meet today's needs. The reform of state control is currently aimed at solving this problem. The reason for this is that the control technologies that accompany managed processes have a lot of weaknesses that need to be strengthened. Control and supervision activities cannot be constantly in a static state. Its forms and methods must change in order to keep pace with the demands of the times and the development of modern technologies. Therefore, today it is very important that state control be organized with tools and procedures that ensure an effective process of control and supervision activities. Along with this, he must take into account the rights of controlled persons, companies, budgetary institutions. It is important that state control always remains an understandable and transparent procedure for citizens, organizations, and is limited to certain limits for inspectors.

Keywords: state control, state supervision, guarantees of the rights of controlled persons, rights and legitimate interests of controlled persons, reform of state control and supervision, innovations in control and supervision.

References

1. Tokhchukov I.Z. State control and supervision of the activities of local authorities and local government officials in the Russian Federation // *Economics and Society*. 2021. № 6-2 (85). P. 335–339.
2. Kruzhilin V.S. Security and protection of human rights in the implementation of state control (supervision) and municipal control // *Public security, legality and law and order in the third millennium*. 2019. № 5-1. P. 223–226.
3. Shchukina O.V., Moroz E.V. Protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control // *Scientific research of the XXI century*. 2019. № 1 (1). P. 234–237.
4. Martynov A.V., Bundin M.V. On the legal principles of the use of artificial intelligence in the implementation of control and supervisory activities by executive authorities // *Journal of Russian Law*. 2020. № 10. P. 59–75.
5. Spiridonov A.A. Systemic unity of state control (supervision) and public control as a constitutional and legal principle // *Lex Russica (Russian Law)*. 2022. Vol. 75. № 6 (187). P. 48–58.
6. Zolotareva L.I. Analysis of changes in legislation on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation // *Notes of the scientist*. 2021. № 9-2. P. 136–142.
7. Fesko D.S. Risk-oriented approach in the organization of state control and supervision in the field of entrepreneurship: some issues of application // *Legal technique*. 2019. № 13. P. 775–779.
8. Mochalova V.A. Improving the interaction of public authorities with public associations and citizens in the provision of public services // *Bulletin of Science and Practice*. 2022. Vol. 8. № 7. P. 427–431.
9. Martynov A.V. Control and supervision in the sphere of ensuring national security of the Russian Federation // *Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSLA)*. 2022. № 1 (11). P. 50–59.
10. Starodubova O.E. Informational interaction of state control (supervision) bodies: questions of theory and practice // *Actual problems of administrative law and process*. 2021. № 2. P. 47–52.
11. Subanova N.V. Prevention of human rights violations by state control (supervision) // *Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2019. № 6 (74). P. 6–18.
12. Stakhov A.I. On the categories of court cases arising in the course of state control (supervision) and municipal control // *Russian justice*. 2020. № 9. P. 14–24.