РЕФОРМЫ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

REFORMS IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION

УДК 35.075.1

Куликова Елена Сергеевна, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург

Останина Ульяна Олеговна, магистрант, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург

Kulikova E.S. e.s.kulikova@inbox.ru

Ostanina U.O. ctig.usue@mail.ru

Аннотация

31 июля 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал закон, введение которого с 1 июля 2021 в корне изменит характер государственного и муниципального надзора (контроля): ключевая роль проверок перейдет к профилактике правонарушений. При взаимодействии с органами предприятия, учреждения и фирмы получат новые гарантии. В статье представлен краткий анализ реформ законодательства о государственном контроле (надзоре). Выявлены тенденции, основополагающие закономерности этого процесса, определены пути его развития.

Annotation

On July 31, 2020, the President of the Russian Federation V.V. Putin signed a law, the introduction of which from July 1, 2021 will fundamentally change the nature of state and municipal supervision (control): the key role of inspections will move to the prevention of offenses. When interacting with the authorities, enterprises, institutions and firms will receive new guarantees. The article provides a brief analysis of the reforms of legislation on state control (supervision). The tendencies, fundamental laws of this process are revealed, the ways of its development are determined.

Ключевые слова: государственный контроль, контрольно-надзорные органы, надзор, защита прав юридических лиц.

Keywords: state control, control and supervisory bodies, supervision, protection of the rights of legal entities.

Первым документом постперестроечной России, в котором были определены правовые основы взаимоотношений государства и лиц, осуществляющих инициативную экономическую деятельность по получению дохода на свой риск и под свою ответственность, названы ключевые принципы этих отношений, а также регламентирована с точки зрения права контрольно-надзорная деятельность, стал закон РФ от 08.08.2001 года №134-ФЗ. В этом акте был закреплен порядок защиты организаций с обособленным имуществом, осуществляющих гражданские права, физических лиц, осуществляющих на законном основании предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, при проведении в их отношении процедуры государственного контроля (надзора).

До вступления в силу вышеназванного документа нормативно-правовой регламент контрольно-надзорных мероприятий носил эпизодический характер. Нечеткие границы трактовок государственными инспекторами тех или иных статей нормативных актов, наличие у них права применять административное принуждение были хорошей основой для

коррупции, нечестной конкурентной борьбы, создавали препоны развитию экономики, ставили необоснованные административные запреты [3]. При этом проблемы, возникавшие вследствие многочисленных нарушений законов теми, в отношении кого проводились контрольно-надзорные мероприятия, не решались.

В законодательных документах по вопросам контроля и надзора не было указаний на цели, задачи, основополагающие принципы, ключевые положения, специфику взаимодействия субъектов и объектов, права и обязанности органов, осуществляющих контроль и надзор, на гарантии обеспечения прав отдельных граждан, юридических лиц.

Не были систематизированы и структурированы многочисленные виды контроля и надзора: наряду с межведомственными и ведомственными проводились, например, таможенные, земельные, санитарно-эпидемиологические проверочные мероприятия [2].

Перечисленные проблемы не препятствовали в значительной мере развитию нормативно-правового регулирования порядка административного надзора. Федеральный закон № 134-ФЗ стал основанием для создания особого административно-правового сектора, государственного контроля. Предметом регулирования в нем определены надзорные отношения.

За время функционирования закона № 134-ФЗ были приняты 10 законов федерального уровня, в которых вносились изменения в него. Причиной послужила недостаточность гарантий прав предпринимателей, обеспечивающих условия для эффективного развития экономики государства. Однако последующие законы лишь умаляли права лиц, ведущих свои дела в целях получения прибыли, множили полномочия органов контроля и надзора.

В Федеральном законе № 294-ФЗ права предпринимателей защищались уже эффективнее. Но при этом стало существенно больше видов контрольно-надзорной деятельности, не подлежащих правовому регулированию. О масштабном изменении ситуации нельзя говорить даже с учетом снижения

числа контрольных мероприятий в связи с передачей функции формирования ежегодного федерального плана проведения плановых проверок органам прокуратуры и согласованием с ними проверок внепланового характера.

За десять лет существования Федеральный закон № 294-ФЗ был изменен шестьдесят два раза. В ряде документов развивалась тенденция политики государства на создание максимально благоприятных условий для самостоятельной деятельности, осуществляемой на свой риск для получения прибыли, о чем говориться в положениях о планировании и согласовании, выборе методов контроля и надзора в зависимости от отнесения объекта контроля к той или иной категории риска либо определенному классу опасности.

Заметно снизилось количество документов и данных, которые необходимо было представить инспекторам контрольно-надзорных органов, за счет использования межведомственного документооборота в цифровом формате. Введение в работу проверочных листов значительно сузило границы полномочий этих специалистов действовать по своему усмотрению.

Ключевой функцией органов государственного контроля и надзора становится профилактика нарушений, а не наказание виновных в правонарушениях лиц и сбор денег в бюджет [5].

В ряде других документов, противоречащих тем, о которых сказано выше, расширены полномочия органов контроля и надзора, перечислено заметно больше оснований для внеплановых проверочных мероприятий. Описано множество ситуаций, при которых предприниматели не должны уведомляться о предстоящих контрольно-надзорных действиях. В настоящее время специалисты не пришли также к единому мнению относительно плановых рейдовых осмотров и контрольных закупок.

Чрезмерно большое количество изменений Федерального закона № 294-ФЗ привело к негативным последствиям: оказались нарушенными целостность, логика и последовательность упорядочивающего воздействия законодательных актов на сферу контрольно-надзорной деятельности

государства. Возникли противоречия с ее основополагающими принципами. Из-за появления разнообразных условий, не прописанных в действующем законодательстве, оказались ограниченными права хозяйствующих субъектов, возникли новые обязанности, стали осуществляться дополнительные сборы, превышаться полномочия. Нечестная конкуренция, нарушения антимонопольного законодательства привели к сужению границ свободной экономической деятельности. Предпринимательская деятельность проверялась без приказов, с нарушением периодичности, сроков начала и окончания действий контролирующего характера. Количество требуемых инспекторами документов было значительно большим, чем регламентированные законами объемы.

С начала января 2015 года, в рамках выполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации, реформирование контрольно-надзорной сферы государственной деятельности стало осуществляться посредством внедрения системы управления рисками [4, с.17].

Риском действующее законодательство считает объективную возможность наступления негативных последствий для здоровья и жизни людей, вызванных нарушениями законов, природными либо техногенными катастрофами.

Суть контроля заключается в предвидении, учете, анализе, снижении рисков посредством управления ими принятием максимально возможных для минимизации нарушений со стороны субъектов хозяйствования мер.

Примером системы управления рисками в нашей стране в рамках контрольно-надзорной деятельности можно назвать Таможенный кодекс Таможенного союза, в котором четко описана зависимость уровня, форм, объектов таможенного контроля от рисков нарушения установленных государством правил и процедур по импорту и экспорту товаров, пересечению границ физическими лицами.

Посредством системы управления рисками можно снизить излишнее административное давление на лиц, осуществляющих под свою ответственность экономическую деятельность в целях получения регулярного дохода, минимизировать вмешательства контролирующих органов в работу граждан и предприятий, находящихся в группе низких рисков, оптимально использовать материальные и человеческие ресурсы учреждений государственной власти. Эффективными представляются национальная и ведомственная системы управления рисками.

Литература

1. Бочарова Н.Н. Новеллы административно-правового статуса центрального банка российской федерации в условиях административной реформы // Административное и муниципальное право. 2013. № 11 (71). С. 1036-1038.
2. Грищенко А.Ю. Основные направления административной реформы на современном этапе // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2019. № 15. С. 114-118.
3. Мифтахов Р.Л. Административная реформа контрольно-надзорной деятельности // Ученые записки Казанского филиала "Российского государственного университета правосудия". 2020. Т. 16. С. 84-92.
4. Настюк А.В., Бегичева С.В., Назаров А.Д. Государственная инновационная политика как стратегический приоритет развития системы образования // Информационные технологии: проблемы и пути их решения. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 48-54.
5. Пантелеев В.Ю. Административная реформа как условие реализации антикоррупционной политики // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 18. № 2. С. 106-119.

6. Правкин С.А., Смирнова В.В. Новый этап административной реформы в России, или что ожидать от "регуляторной гильотины"? // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 25-27.

7. Шведов В.В., Назаров А.Д. Бизнес-аналитика в государственном и муниципальном управлении // Информационные технологии: проблемы и пути их решения. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 191-195.

Literature

1. Bocharova N.N. Novels of the administrative and legal status of the central bank of the Russian Federation in the context of administrative reform // Administrative and municipal law. 2013. No. 11 (71). S. 1036-1038.

2. Grishchenko A.Yu. The main directions of administrative reform at the present stage // Scientific notes of the Tambov branch of the Russian State Medical University. 2019. No. 15.P. 114-118.

3. Miftakhov R.L. Administrative reform of control and supervisory activities // Scientific notes of the Kazan branch of the Russian State University of Justice. 2020. Vol. 16.P. 84-92.

4. Nastyuk A.V., Begicheva S.V., Nazarov A.D. State innovation policy as a strategic priority for the development of the education system // Information technologies: problems and solutions. Collection of articles of the All-Russian scientific-practical conference. 2017. S. 48-54.

5. Panteleev V.Yu. Administrative reform as a condition for the implementation of anti-corruption policy // Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 2018. Vol. 18.No. 2.P. 106-119.

6. Pravkin S.A., Smirnova V.V. A new stage of administrative reform in Russia, or what to expect from the "regulatory guillotine"? // Russian justice. 2020. No. 7.P. 25-27.

7. Shvedov V.V., Nazarov A.D. Business analytics in state and municipal management // Information technologies: problems and solutions. Collection of articles of the All-Russian scientific-practical conference. 2017. S. 191-195.