

Юлубаева А.Р.,

студентка 2 курса

Юридического института СКФУ

Россия, г. Ставрополь

Первышов Е.А.,

кандидат юридических наук, доцент,

кафедра административного и финансового права

Юридического института СКФУ

Россия, г. Ставрополь

О ПРОБЛЕМАХ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

***Аннотация:** В статье раскрывается содержание эффективности государственного контроля и условия ее повышения. Автор обосновывает условия повышения эффективности государственного контроля, даются их характеристики.*

***Ключевые слова:** контроль, государственный контроль, эффективность государственного контроля, условия эффективности государственного контроля, общественное мнение, координация деятельности контролирующих органов, модернизация системы средств массовой информации, информационная политика, открытость и доступность органов государственной власти.*

***Annotation:** The article reveals the content of the effectiveness of state control and the conditions for its improvement. The author substantiates the conditions for increasing the effectiveness of state control, and gives their characteristics.*

***Keywords:** control, state control, effectiveness of state control, conditions for the effectiveness of state control, public opinion, coordination of the activities of*

controlling bodies, modernization of the mass media system, information policy, openness and accessibility of public authorities.

Современная реформа государственного управления призвана не только укрепить единство государственной власти, но также нацелена и на обеспечение системности и эффективности демократического контроля[3].

Так, Минэкономразвития утвердило изменения в проект-спутник закона о контрольно-надзорной деятельности. Это было сделано во исполнение указа президента РФ, изданного в 2020 году. Владимир Путин тогда потребовал от госорганов, которые контролируют деятельность предпринимателей, перейти на новые правила. Все федеральные акты должны быть приведены в порядок к 1 июля нынешнего года, региональные и муниципальные — к 1 января 2022 года.

Сбои начались вскоре после так называемой административной реформы, которая поделила органы исполнительной власти на три уровня: министерства как создатели регламентов, федеральные службы как исполнителей этих регламентов и федеральные агентства как администраторы непосредственных производственных функций.

С течением времени стала происходить управленческая конвекция — функции всех трех уровней стали перемешиваться между собой. С принятием в 2002 году Закона №184 «О техническом регулировании» стало понятно, что система запуталась в собственных ногах. Контроль за бизнесом в области безопасности и контроль в области качества, введенные этим законом, оказались переплетены между различными ведомствами. Никто не хотел отказываться от имевшихся у них контрольных функций — ведь в этом состоял единственный смысл существования множества государственных структур.

Например, это привело к стремительному снижению прозрачности деятельности органов, пытавшихся замаскировать дублирование функций.

Каждый контрольный орган время от времени вносил в документ маленькую поправочку, не вызывавшую вопросов в Госдуме, но именно его выводившую из-под действия 184-го закона. В результате все контрольные органы за пять-шесть лет оказались «исключениями».

Конечно, прокуратура не принимает заявки на проверки, но контрольные органы теперь часто устраивают проверки без ведения каких-либо протоколов, актов и прочей фиксации. Под эту статистику попадают далеко не все проверки, которым подвергаются предприниматели.

Сама цифра — 123 вида проверок — выглядит пугающе. А согласно вступающему с 1 июля в силу закону «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» вводятся семь новых профилактических и девять контрольно-надзорных мероприятий.

Эту ситуацию можно исправить, внося дополнения в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Предприниматели станут равноправной стороной при рассмотрении жалобы, смогут подавать дополнительные документы, получать доступ к материалам рассматриваемого дела (если это не нарушает интересы других участников), получать письменный ответ. Это необходимые условия для четкого понимания процедуры сторонами.

Новый закон не разрешает при опротестовании решения во внесудебном порядке подать жалобу Уполномоченному по правам человека и Уполномоченному по защите прав предпринимателей при Президенте РФ, чья компетенция допускает рассмотрение таких жалоб. Это еще один пример несогласованности действующего законодательства. Очевидно, что по этой причине к уполномоченным поступает немного обращений, касающихся обжалования результатов проведения проверок и административных правонарушений.

Если указать Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в КоАП РФ, количество обращений к ним увеличится.

Представляется, что глава 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях» нуждается в дополнении, которое бы закрепило право Уполномоченного обжаловать в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу вступившие в законную силу постановления и решения по делам об административных правонарушениях.

Целесообразно дополнить предложенный выше перечень оснований для разграничения рассматриваемых понятий следующими критериями: контроль, как правило, осуществляется в отношении организационно подчиненных лиц, надзор - это, напротив, деятельность в отношении лиц, не находящихся в подчинении у органов надзора; объектом контроля является более широкий круг различных направлений деятельности подконтрольных объектов (дисциплина, финансы и др.), в то время как объектом надзора являются некие специальные правила (санитарные, противопожарные и т. п.) [2, с. 87].

Таким образом, понятия «контроль» и «надзор» не являются синонимичными. Заслуживают поддержки высказываемые в науке предложения о разграничении понятий «контроль» и «надзор», являющихся отдельными, самостоятельными функциями органов государственной власти [3, с. 17], а также предложения о закреплении различных процедур их проведения.

С точки зрения особенностей законодательного регулирования указанного института может быть выделено три этапа его становления.

Выделение первого этапа связано с принятием во исполнение Указа Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) [4, с. 358]. До этого момента нормы, регулирующие деятельность контрольно-надзорных органов, были расположены в различных нормативно-правовых актах. Закон № 134-ФЗ частично заложил правовые основы взаимоотношений бизнеса и государства при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Однако указанный нормативный правовой акт не был лишен недостатков. В частности, он предоставлял государственным инспекторам слишком широкий круг полномочий. Например, Закон № 134-ФЗ предоставлял государственным инспекторам право по своей инициативе принять решение о приостановлении деятельности подконтрольного объекта, что создавало условия для коррупционных проявлений, для недобросовестной конкуренции и, как следствие, в целом тормозило экономическое развитие страны. В процессе применения указанного акта стало понятно, что он не справляется с возложенными на него задачами, а также, что устанавливаемые данным нормативно-правовым актом гарантии прав предпринимателей являются недостаточными.

Нужно отметить, что с принятием Закона № 294-ФЗ значительно увеличилась частота внесения изменений в законодательство о государственном контроле и надзоре. Так, Закон № 134-ФЗ за 7 лет своего существования изменялся всего 10 раз, тогда как Закон № 294-ФЗ за десять лет своего действия изменялся уже более 60 раз, при этом, изменения происходили в двух противоположных направлениях: первые создавали благоприятные условия для осуществления предпринимательской деятельности, вторые же, наоборот, проявлялись в расширении полномочий контрольно-надзорных органов и, как следствие, ограничении прав хозяйствующих субъектов [5, с. 41].

Вместе с тем, для реализации положений Закона № 248-ФЗ необходимо разработка и принятие значительного числа подзаконных нормативных

правовых актов, что потребует значительное время и может продлиться не один год [4, с. 27].

Рассматриваемый Федеральный закон именуется в литературе контрольно-процессуальным кодексом не случайно. В нем впервые встречаются термины «контрольно-надзорные мероприятия», «контрольно-надзорные действия». В числе несомненных достоинств законопроекта следует отметить отказ от монополии проверок как основного инструмента контрольно-надзорной деятельности. В частности, законопроектом предусмотрены следующие виды контрольно-надзорных мероприятий: 1) выездное обследование; 2) контрольная закупка; 3) мониторинговая закупка; 4) выборочный контроль; 5) инспекционный визит; 6) рейд; 7) проверка.

Таким образом, акцент сделан на более оперативные и менее трудозатратные мероприятия. К сожалению, законодатель исключил из итоговой версии закона легальное определение термина «контрольно-надзорное мероприятие».

Целая глава (Глава 10) посвящена профилактическим мероприятиям (информированию; обобщению правоприменительной практики; объявлению предостережения; осуществлению консультирования; профилактическому визиту и иным), что подтверждает тезис о переориентации карательного подхода при осуществлении контроля в сторону превенции.

Впервые в акте, посвященном вопросам контрольно-надзорной деятельности, появилась отдельная глава о досудебном обжаловании решений, действий (бездействия) контрольно-надзорных органов, их должностных лиц, достаточно подробно устанавливающая порядок подачи и рассмотрения жалобы, перечень решений контрольно-надзорных органов, которые могут быть предметом обжалования, требования к форме и содержанию жалобы.

Снижению давления на хозяйствующие субъекты, являющиеся членами саморегулируемых организаций, должна способствовать предусмотренная

возможность признания результатов деятельности саморегулируемой организации по осуществлению контроля за деятельностью своих членов контрольно-надзорным органом на основании соглашения о признании результатов такой деятельности саморегулируемой организации. Заключение такого соглашения возможно при условии, что предмет контроля саморегулируемой организации идентичен предмету государственного контроля (надзора), муниципального контроля, либо является более широким). Вместе с тем, введение указанного положения потребует особого контроля за саморегулируемыми организациями при осуществлении ими контрольной функции [2, с. 59-60].

Таким образом, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» предусматривает развитие риск ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, а также ряд иных нововведений, способных при должной реализации снизить административную нагрузку на хозяйствующие субъекты, изменить карательное направление деятельности субъектов контроля на превентивное. Однако более обоснованные выводы могут быть сделаны только после начала применения Закона № 248-ФЗ. Вместе с тем, нельзя не отметить, что вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор» так и не нашел решения в Законе № 248-ФЗ.

Реформирование системы контрольно-надзорной деятельности неразрывно связано с принятием наряду с Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» Федерального закона «Об обязательных требованиях» и новой редакции КоАП РФ.

В рамках проведенного исследования было установлено, что «контроль» и «надзор» - понятия не синонимичные. Их разграничение имеет существенное значение при выборе форм и методов воздействия государственных органов, и потому нуждается в законодательном

закреплении. Заслуживают поддержки высказываемые в науке предложения о разграничении понятий «контроль» и «надзор», являющихся отдельными, самостоятельными функциями органов государственной власти, а также предложения о закреплении различных процедур их проведения.

Анализ особенностей законодательного регулирования института государственного контроля (надзора) позволил выделить три этапа его становления. В настоящее время в нашей стране реализуется третий этап реформы контрольно-надзорной деятельности. Анализ Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» позволил отметить, что указанный законопроект имеет ряд очевидных преимуществ в сравнении с действующим Законом № 294-ФЗ: расширение сферы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора, чёткая регламентация всех осуществляемых мероприятий и уход от монополии проверок как основного инструмента контрольно-надзорной деятельности, применение при осуществлении контроля (надзора) превентивного, а не карательного подхода. Вместе с тем, проблема унификации понятийного аппарата в рассматриваемой сфере остается не решенной.

Использованные источники:

1. Аветисян И.А. Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Проблемы развития территории. – 2015. – №2 (76). – С. 120–134.
2. Алгазина А.Ф. Контрольная функция саморегулируемых организаций: проблемы реализации / А.Ф. Алгазина // Вестник Омского университета. Серия: Право. - 2018. - № 3 (56). - С. 59-63.
3. Витвицкий С. С. Эффективность государственного контроля и условия ее повышения // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. №1 (15).

4. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес / А.В. Мартынов // Юрист. - 2016. - № 18. - С. 22-27.
5. Ноздрачев А.М. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.М. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. - 2017. - № 9. - С. 34-46.