

УДК 342.9 **АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ
ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)**

© 2024 **Е.Н. Смирнова**

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

В статье проанализирована реализация профилактического направления контрольно-надзорной деятельности по территориальному и по предметному признаку. По итогам анализа отмечен рост и развитие профилактического направления контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административная реформа, государственный контроль (надзор), профилактические мероприятия, контролируемые лица.



Е.Н. Смирнова

*Доцент кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук*

С начала проведения административной реформы государственного контроля и надзора, предусмотренной Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», прошло уже более 20 лет. За столь продолжительное время реализации указа Президента РФ достигнуты определенные итоги, также выявлен ряд проблем, требующих дальнейшего решения.

Одной из приоритетных задач проводимой реформы устанавливается решение вопросов снижения издержек бизнеса, создания эффективных механизмов защиты прав подконтрольных и поднадзорных субъектов.

Учеными давно отмечено, что государственный контроль является важнейшим способом обеспечения законности в государственном управлении, а разнообразные формы кон-

трольной деятельности пронизывают фактически всю управленческую деятельность государства¹. Сущность государственного контроля заключается в наблюдении уполномоченных на то органов государства и их должностных лиц за выполнением установленных правил в сфере государственного управления и получении об этом необходимой информации.

Важным шагом в направлении обеспечения прав и законных интересов подконтрольных субъектов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и снижения давления на проверяемых лиц является дополнение Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ статьей 8.2, которая предусматривает развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности².

Указанная статья вступила в силу с 1 января 2017 года и закрепляет компетенции контрольно-надзорных органов при осуществлении профилактических мероприятий, устанавливает обязанность по информированию подконтрольных субъектов о предметах проводимых проверок, обязывает проводить ежегодные обобщения практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и размещение на официальных сайтах в сети Интернет соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований.

12 сентября 2017 года был утвержден Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (далее – Стандарт) (утв. протоколом заседания проектного комитета от 12 сентября 2017 г. № 61)³. Согласно п. 3 Стандарта «действие Стандарта распространя-

ется на все федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) и включенные в приоритетную программу «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Отдельные положения вышеназванного Стандарта могут применяться иными органами публичной власти, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также организациями, наделенными полномочиями по осуществлению публично значимых функций по оценке соблюдения обязательных требований, с учетом специфики осуществляемой ими контрольно-надзорной деятельности.

Важным шагом в развитии законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность, стало принятие 22 июля 2020 года Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ. Как правильно подмечают профессор К.М. Беликова, М.А. Ахмадова, принятый закон можно назвать ключевым актом новой эпохи контрольной (надзорной) деятельности. Федеральный закон № 248-ФЗ призван обеспечить достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований субъектами предпринимательской деятельности, в том числе посредством перехода к планированию и осуществлению государственного контроля на основе риск-ориентированного подхода и внедрения системы профилактики нарушения обязательных требований⁴. Однако, несмотря на отмеченный в законе акцент на профилактическое направление государственного контроля (надзора), правоприменительная практика показывает, что значительного роста проведения профилактических мероприятий не было замечено, а среди предпринимателей, как и годами ранее, лишь треть принимали участие в профилактических мероприятиях, а некоторые из представителей контролируемых лиц и вовсе не знали о существовании системы превентивных мер государственного контроля (надзора)⁵.

Стоит отметить, что в 2022 году количество профилактических мероприятий впервые превысило число контрольных мероприятий (560.2 тыс. профилактических визитов при 339.1 тыс. проверок); конечно, нельзя не отметить, что указанное явление связано не столько с изменением вектора контрольно-надзорной деятельности по инициативе должностных лиц контрольно-

надзорных органов, сколько с событиями 2022 года, когда после начала специальной военной операции Российская Федерация подверглась санкционному давлению, и в целях защиты национальных интересов Российской Федерации был принят Федеральный закон от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, которым определены дополнительные полномочия Правительства в области осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также иные меры государственной поддержки предпринимателей. Во исполнение указанного федерального закона Правительством РФ было издано Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»⁷, которое также закрепило мораторий на проведение контрольно-надзорных мероприятий, при этом в пункте 10 отмечено, что проведение профилактических мероприятий, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия, мероприятий по контролю без взаимодействия в отношении контролируемых лиц допускается.

В связи с вышесказанным возникает вопрос, положенный в основу заглавия настоящей статьи. Каким образом повлияли произошедшие как в законодательстве, так и в самих общественных отношениях изменения на профилактику нарушений обязательных требований?

О современном состоянии профилактического направления необходимо сказать, что на сегодняшний день профилактическая работа проводится довольно неравномерно среди субъектов РФ. Так, в шестерку субъектов по числу профилактических мероприятий вошли: г. Москва (38.6 тыс.), г. Санкт-Петербург (26.2 тыс.), Саратовская область (23.5 тыс.), Свердловская область (22.3 тыс.), Краснодарский край (21.6 тыс.), Ростовская область (20.3 тыс.). Нижегородская область заняла почетное седьмое место по количеству профилактических мероприятий.

При этом традиционно особое место среди всех профилактических мероприятий занимает предостережение в связи с тем, что принципиальным образом отличается по своей правовой природе от иных профилактических мер и влечет конкретно определенные юридические последствия для контролируемых лиц.

Анализ деятельности контрольно-надзорных органов по направлению предостережений позволяет сделать вывод о том, что наиболее активными выступают регионы, являющиеся лидерами и по иным профилактическим мероприятиям.

Также стоит проанализировать реализацию профилактического направления контрольно-надзорной деятельности не только по территориальному признаку, но и по предметному.

Согласно сводному докладу о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год, подготовленному Министерством экономического развития РФ⁸, наиболее активно проявили себя Роструд, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Ространснадзор, Росреестр. Стоит отметить, что Роструд является абсолютным лидером в вопросе внедрения профилактического направления в свою контрольно-надзорную деятельность с самого первого этапа внедрения превентивного направления.

Согласно сведениям ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий»⁹, наиболее активно используемым профилактическим мероприятием, проводимым контрольно-надзорными органами, является профилактический визит.

Общее количество профилактических мероприятий, учитываемых в ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий», превышает количество контрольно-надзорных мероприятий в 6.1 раза, что также подтверждает возросшую роль профилактической деятельности контрольно-надзорных органов.

Таким образом, подводя итог, стоит сделать вывод о том, что хотя экономика Российской Федерации и вся сфера предпринимательской деятельности в целом переживает далеко не самые простые времена, профилактическое направление контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, наоборот, находится в состоянии роста и развития. Конечно, не стоит отрицать тот факт, что на изменение вектора контрольно-надзорной деятельности повлиял мораторий на плановые проверки, однако нельзя не отметить и положительное влияние активного поведения контролируемых лиц, их заинтересованности в превентивных мерах.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4210.
2. Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2022. № 51.
3. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.
4. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 № 61 (11)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2021 год [Электронный ресурс]. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2021.html (дата обращения: 26.07.2023).
6. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/nl8VlVPes5mi2qAmn2VgwqrwlSGLhvDe.pdf> (дата обращения: 26.07.2023).
7. Беликова К.М., Ахмадова М.А. Значение реформы законодательства о государственном контроле (надзоре) для государства и бизнеса [Текст] / К.М. Беликова, М.А. Ахмадова // Хозяйство и право. 2023. № 3. С. 15–26.
8. Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 205–210.
9. Официальный сайт ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» [Электронный ресурс]. URL: <https://proverki.gov.ru/portal> (дата обращения: 26.07.2023).

¹ Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 205–210.

² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4210.

³ Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 № 61 (11)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Беликова К.М., Ахмадова М.А. Значение реформы законодательства о государственном контроле (надзоре) для государства и бизнеса // Хозяйство и право. 2023. № 3. С. 15–26.

⁵ Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2021 год [Электронный ресурс]. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2021.html (дата обращения: 26.07.2023).

⁶ Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2022. № 51.

⁷ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

⁸ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/nl8VlVPes5mi2qAmn2Vgwqrw1SGLhvDe.pdf> (дата обращения: 26.07.2023).

⁹ Официальный сайт ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» [Электронный ресурс]. URL: <https://proverki.gov.ru/portal> (дата обращения: 26.07.2023).

ANALYSIS OF THE CURRENT STATE OF THE PREVENTIVE DIRECTION OF STATE CONTROL (SUPERVISION)

E.N. Smirnova

Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Candidate of Sciences (Law)

The article analyzes the implementation of the preventive direction of control and supervisory activities on a territorial and subject basis. According to the results of the analysis, the growth and development of the preventive direction of control and supervisory activities of executive authorities was noted.

Keywords: administrative reform, state control (supervision), preventive measures, controlled persons.