УДК 351/354

Прибытков Ю.Б.[1]
Марянина Л.А.[2]

СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуется реформа контрольно-надзорной деятельности органов власти РФ. Даются характеристики современного состояния контрольно-надзорной деятельности органов власти РФ. При анализе специальных нормативных правовых актов, научной, аналитической и экспертной литературы выявляются особенности дальнейшего реформирования контрольно-надзорной деятельности. Предлагаются выводы реформы контрольно-надзорной деятельности органов власти РФ.

Ключевые слова: реформа, контрольно-надзорная деятельность, бюрократия, орган власти, оценка регулирующего воздействия.

Pribytkov Y.
Maryanina L.

MODERN DIRECTIONS OF THE REFORM OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The paper researches the reform of the control and supervisory activities of the authorities of the Russian Federation by the example of the implementation of federal state energy supervision. It gives the characteristics of the current state of the control and supervisory activities of the Russian authorities. When analyzing special regulatory legal acts, scientific, analytical and expert literature, the features of further reforming the federal state energy supervision are revealed. The authors propose recommendations for the reform of the control and supervisory activities of the authorities of the Russian Federation in the field of federal state energy supervision

Keywords: reform, control and supervisory activities, bureaucracy, authority, federal state energy supervision.

В настоящий момент продолжается реформа контрольно-надзорной деятельности в направлении всё большей информатизации, внедрения технологии интернета вещей в деятельность соответствующих органов власти, перехода в мониторинговый режим контроля и телеологичности в отношении объектов контрольно-надзорной деятельности.

Параллельно с реформой контрольно-надзорной деятельности в России происходит становление комплексной научной дисциплины, объектом которой является контрольно-

[1] *Прибытков Юрий Борисович,* аспирант, Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации, Волгоград, e-mail: pribytkow@mail.ru, 8-961-667-47-60
Yuri Pribytkov, Postgraduate Student, Volgograd Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Volgograd, e-mail: pribytkow@mail.ru, 8-961-667-47-60
[2] *Марянина Лидия Анатольевна*, старший преподаватель кафедры лингвистики и межкультурной коммуникации, Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации, Волгоград, e-mail: lida.maryanina@yandex.ru, tel. 8-903 467 09 53
Lidia Maryanina, Senior Lecturer, Department of Linguistics and Intercultural Communication, Volgograd Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Volgograd, e-mail: lida.maryanina@yandex.ru, tel. 8-903 467 09 53

надзорная деятельность. Данная дисциплина государственного надзора носит междисциплинарный характер, включающий научные направления юридических, экономических, политических, технических, медицинских, социологических и психологических наук.

Контрольно-надзорная деятельность осуществляется федеральными, региональными и муниципальными органами, согласно Конституции РФ, Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ и других нормативных правовых актов.

Целью исследования является выработка рекомендаций совершенствования государственного надзора на современном этапе реформ контрольно-надзорной деятельности. Исследование ограничится периодом переходного этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, выявлением важных элементов и направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности и оформлением выводов-рекомендаций совершенствования контрольно-надзорной деятельности. Объектом исследования являются органы власти на современном этапе реформы контрольно-надзорной деятельности. В качестве предметной области мы выделим административную реформу контрольно-надзорной деятельности органов власти РФ на современном этапе.

Исследование предметной области данной статьи сделано на основе аналитического подхода к рассмотрению контрольно-надзорной деятельности органов власти РФ. При анализе структуры органов власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность и осуществляющих реформу данной деятельности мы применили институциональный подход. Для получения результатов проанализирована экспертная, аналитическая, научно-теоретическая литература и нормативные правовые акты.

Основными условиями существования контрольно-надзорной деятельности как функции деятельности бюрократии являются: относительная отграниченность бюрократической организации от общества, строгий кодифицированный легко интерпретируемый набор правил, бумажная или цифровая фиксация принятых решений, высокий уровень образования граждан, взаимодействующих с бюрократией [7, с. 86]. Для уменьшения отграниченности бюрократической организации от общества и для легкости интерпретации наборов правил проводится реформа контрольно-надзорной деятельности.

Контрольно-надзорная деятельность реформируется в соответствии с паспортом приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (КНД) [2]. Основными целями реформы ставятся снижение уровня охраняемых законом ценностей, снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам риска, снижение нагрузки поднадзорные организации и граждан, а также рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций. Реформа разделена на 9 направлений, каждая из которых проходит 3 этапа:

Этап 1: Сбор данных, формирование базовой модели КНД по данным и критериям результативности и определение механизмов контроля;

Этап 2: Переход на принципы «умного регулирования», внедрение электронного декларирования «Электронный инспектор», обеспечивающий возможность отправки данных декларации (заполненных Проверочных листов) на основе перечней обязательных требований к объектам проверки, внедрение профилактики нарушений обязательных требований;

Этап 3: Работает система сбора объективных данных, система «умного» государственного регулирования, позволяющего в автоматическом режиме проводить контроль над поднадзорными организациями и физическими лицами.

Ключевым понятием реформы является риск-ориентированная модель. Ранее государственные контрольно-надзорные органы (КНО) в рамках логики дисциплинарной власти действовали по модели сплошного надзора с определенной периодичностью, проводя проверки подконтрольных объектов. Таким образом, небольшая организация, осущест-

вляющая непроизводственную деятельность и крупная организация, осуществляющая производственную деятельность на особо опасном объекте, приравнивались в части частоты проведения проверок. При большом количестве поднадзорных объектов возникает ситуация, когда потенциальные возможности КНО становятся меньше возможности контроля объектов, и, соответственно, приводит к уменьшению возможности обеспечения безопасности путем государственного контроля.

Ранжирование поднадзорных объектов по категориям риска нарушений обязательных требований и угроз причинения вреда здоровью граждан и материальных ценностей, внедрение механизмов электронной связи позволяет выявить наиболее опасные объекты и перевести КНД с проведения плановых и внеплановых проверок в сторону контрольных мероприятий (формирование предостережений нарушения обязательных требований, предоставление ежегодной информации поднадзорными организациями по выполнению обязательных требований на основе ответов проверочных листов через электронные кабинеты и т.д.).

В паспорте приводится стандарт зрелости ведомственных систем управления рисками, разделенных на 4 уровня Зрелости по достижению конкретных результатов:

1 Уровень: установлены категории риска с критериями отнесения к ним объектов;

– наличие реестров подконтрольных объектов, разнесенных по категориям риска;

– публичная доступность перечней объектов.

2 Уровень: создана система сбора данных;

– определены индикаторы риска для внедрения «динамической модели»;

– внедрена «динамическая модель».

3 Уровень: происходит постоянная переоценка рисков.

4 Уровень: внедрены межведомственные карты рисков.

По достижению 4 уровня зрелости подразумевается возможность межведомственного взаимодействия по проведению системных контрольных мероприятий на постоянной основе, позволяющих уйти от выездных и документарных проверок и уменьшению случаев причинения вреда здоровью граждан, материальным ценностям и социально-экономическим отношениям.

Регуляторная «гильотина», анонсированная на Гайдаровском форуме 2019 года премьер-министром Д.А. Медведевым и поддержка данной инициативы президентом, озвученная в послании Федеральному собранию 2019 года о необходимости навести порядок в сфере надзора за бизнесом и отменить 1 января в 2021 года устаревшие нормативы и требования к предпринимателям, оставив только самые актуальные позволяет перейти на новую систему требований и законодательства к контрольно-надзорной деятельности с неизбежным отказом от старого. Это указывает на то, что старая система требований и законодательных актов, идущая с советских времен, устарела и неэффективна на современном этапе.

Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (КНД) не получила свой национальный проект в деятельности нового Правительства. На данный момент разрабатывается «дорожная карта» по дальнейшему проведению реформы с применением так называемой «Регуляторной гильотины». Логикой «гильотины» является оптимизация и уменьшение обязательных требований с сохранением динамики улучшения результатов контрольно-надзорной деятельности. Ранее за проведение реформы КНД отвечал Министр по делам открытого правительства, сейчас функции и ответственность переданы полностью в аппарат Правительства РФ. По нашему мнению, необходимо продолжить динамику перехода к «умному» регулированию и контролю, только сместив фокус внимания на пересмотр обязательных требований с учетом конкретного вида контроля (надзора) и субъект-ориентированного подхода, включающего риск-ориентированный подход.

Э. Тоффлер считает, что глобальный социальный прогресс связан с движением по пути перехода от бюрократии к адхократии [8, с. 246]. Ad hoc – означает «специально для этого», «по особому случаю». Адхократия – но-

вая форма организации людей, основанная на создании временных оперативных групп и проектных команд для решения определенной краткосрочной задачи. Члены данных групп равны друг с другом, независимо от социального положения или положения в бюрократической системе. Функциональным заказчиком приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» обозначен Проектный комитет [6]. Данный орган работает на адхократическом принципе, создавая целевые рабочие группы для решения определенных задач в рамках реализации приоритетных проектов. За проектной деятельностью в Правительстве РФ отвечает Федеральный проектный офис, обеспечивающий деятельность всех адхократических структур [2].

На основании ст. 8.2. Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2018 г. проведено формирование ежегодно утверждаемой программы профилактики нарушений обязательных требований. Программа профилактики создается на основе Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденного протоколом заседания проектного комитета от 12.09.2017 г. № 61 (11) (далее – Стандарт) [3]. В пункте 2 Стандарта утверждается профилактика нарушений обязательных требований в системе «умного» государственного регулирования и уход от субординационной модели взаимоотношений государства и гражданского общества, уход от карательной роли бюрократии.

При проведении проверок государственными органами власти применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В настоящий момент новый законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» под № 332053-7 прошёл первое чтение в Государственной думе и находится на рассмотрении [1]. Данный законопроект будет пересмотрен с учетом внедрения «регуляторной гильотины» и пересмотра обязательных требований и результатов реформы контрольно-надзорной деятельности за период до 2018 года.

В модернизации контрольно-надзорной деятельности сыграло роль введение Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 оценки регулирующего воздействия (ОРВ), а именно оценки негативных последствий вступления в силу новых законов и нормативных актов для негосударственного сектора [5]. В 2015 г. введена норма о вводе новой нормы только после отмены действовавшей ранее. Эффект введения ОРВ оказался ограниченным из-за отсутствия единого центра оценки воздействия. Стоит констатировать, что недостатки нормотворческого процесса позволяют игнорировать заключения Минэкономразвития о возможном негативном воздействии новых норм.

Заключение

Выводы проведенного анализа переходного этапа реализации реформы контрольно-надзорной деятельности следующее:

1. Происходит становление комплексной научной дисциплины, объектом которой является контрольно-надзорная деятельность. Данная дисциплина государственного надзора носит междисциплинарный характер, включающий научные направления юридических, экономических, политических, технических, медицинских, социологических и психологических наук.
2. Следующий этап реформы сосредоточен на обновлении обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, в том числе при проведении плановых проверок, а также внедрения «умного регулирования»;
3. Центр проведения реформы контрольно-надзорной деятельности переместился с ликвидированного Министерства по открытому правительству в аппарат Правительства;
4. Минэкономразвития осуществляет оценку регулирующего воздействия законодательных и иных нормативных актов, деятельности органов власти, но его полномочия

размыты и не позволяют в полной мере осуществлять свою деятельность по внедрению в деятельность государственных органов оценки регулирующего воздействия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1) Законопроект № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы. URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7 (дата обращения 17.04.2019 г.)
2) Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) // Информационная система «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222109/ (дата обращения 15.04.2019 г.)
3) Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утв. протоколом заседания проектного комитета от 12 сентября 2017 г. № 61 (11) URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709876/
4) Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.
5) Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Сайт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) URL: http://orv.gov.ru/Content/Item?n=1227 (дата обращения 20.04.2019 г.)
6) Функциональная структура системы управления проектной деятельностью в РФ, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // Информационная система «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/4607f12c605e0841947e6c399045b34d305b1e10/ (дата обращения 19.04.2019 г.)
7) Papakostas A. Civilizing the Public Sphere: Distrust, Trust and Corruption. New- York.: Palgrave Macmillan, 2012.
8) Toffler A. Future shock. New York: Random House, 1970. 505 p.