

НУЖЕН ЛИ РОССИИ СПЕЦИАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ?

Аннотация. В статье отмечается, что в свете достижений административной реформы последних лет в статье рассматриваются вопросы упорядочения контрольно-надзорной деятельности. Критически оценивается попытка разработать и принять специальный федеральный закон о контрольной деятельности, который в настоящее время готовит Минэкономразвития России. Сделан вывод о нецелесообразности принятия данного нормативного правового акта. Необходимо продолжить совершенствование действующего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», потенциал которого не исчерпан. Проанализирована практика применения ст. 19.6.1 КоАП РФ и сформулированы предложения по повышению эффективности применения ее норм. С целью упорядочения контрольно-надзорной деятельности предложено установить процедуру публичного доказывания введения и перераспределения контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти. Также отмечается необходимость введения процедуры публичных административных консультаций с организациями предпринимателей по вопросам контрольно-надзорной деятельности. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеполитический, теоретический, общеполитические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Важный вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для обеспечения правопорядка в сфере совершенствования контрольно-надзорной деятельности необходимо четкое соблюдение законодательства о контрольно-надзорной деятельности. Основным вкладом, который сделан автором в настоящей статье это необходимость развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: контроль, надзор, форма, Правительство, деятельность, проверка, правонарушение, специальный, регулирование, акт.

Abstract. The author notes that in the context of achievements of the recent administrative reform, it is necessary to study the issues of supervisory activities harmonization. The author evaluates the attempt to develop and adopt the special federal law on supervisory activity which is currently being prepared by the Ministry of Economic Development of Russia. The author considers the adoption of this document unreasonable and concludes that it is necessary to continue the improvement of the existing federal law of 26 December 2008 No 294 "On the protection of rights of legal entities and entrepreneurs during state and municipal control", whose potential hasn't been exhausted. The author analyzes the practice of enforcement of the article 19.6.1 of the Administrative Offences Code of the Russian Federation and formulates the proposals about the improvement of the effectiveness of its provisions application. For the purpose of supervisory activities harmonization, the author suggests establishing the procedure of public substantiation of introduction and redistribution of supervisory functions of executive authorities. The author notes the necessity to introduce the procedure of public administrative consultations with the organizations of entrepreneurs regarding supervisory activities. The research methodology is based on the recent achievements in epistemology. The author applies general philosophical and theoretical methods (dialectics, the system method, analysis synthesis, analogy, deduction, observation and modeling), traditional legal methods (formal-logical), and the methods of specific sociological research (statistical, expert evaluations, etc.). The author concludes that at present, in order to ensure legality in the sphere of supervisory activity improvement, it is necessary to observe the legislation on supervisory activity; therefore, it is necessary to develop the legislation on supervisory activity.

Key words: regulation, special, offence, activities, government, form, supervision, control, act, monitoring.

«Законы должны быть олицетворением высшей мудрости, а высшая мудрость заключается в балансе интересов граждан»

В.Ф. Яковлев,
член-корреспондент Российской академии наук,
советник Президента Российской Федерации
по правовым вопросам,
Юридический мир. 2005. № 12.

Попытка упорядочить контрольно-надзорную деятельность была предпринята в ходе административной реформы, активно и целенаправленно проводившейся в нашей стране в период с 2003 по 2013 годы. Ее решение рассматривалось не иначе как одно из основных средств снижения административного давления на бизнес, на всех участников экономических отношений. Однако, изначально вопрос о принятии специального федерального закона о контрольно-надзорной не ставился и реально обозначился лишь в последнее время.

Среди приоритетных направлений административной реформы, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», в частности, было выделено такое направление как организационное распределение функций контроля и надзора. Предполагалось, что реформа контрольно-надзорных органов позволит ограничить предмет надзора только обязательными требованиями к безопасности товаров, работ и услуг, закрепленных в технических регламентах. Функции контроля и надзора должны быть разграничены. При этом надзор сосредотачивается в государственных органах, организованных на коллегиальных принципах управления, которые предстоит закрепить в нормативных правовых актах, тогда как контрольные мероприятия проводятся компетентными аккредитованными специалистами и организациями частного сектора по заказу надзорных органов.

Удалось ли реализовать данные установки? На этот вопрос в целом следует дать отрицательный ответ. Приходится признать, что принцип коллегиальности при организации надзорных органов основополагающим так и не стал. В результате административной реформы надзорная деятельность, если брать федеральный уровень, сосредоточилась, главным образом в таких федеральных органах исполнительной власти, как федеральные службы, например, Роспотребнадзор, Росприроднадзор или Ростехнадзор. Все они по характеру принятия управленческих решений являются органами единоначальными, хотя и с элементом коллегиальности. Как известно, во всех надзорных органах созданы и действуют коллегии, но так было традиционно, еще с советских времен.

Элемент коллегиальности присущ и другим федеральным органам исполнительной власти будь то федеральное министерство или федеральное агентство. Там тоже создаются и действуют коллегии. Контрольные функции, за редким исключением, как и прежде остаются в компетенции все тех же органов исполнительной власти федерального и регионального уровня. Передача данных функций в частные руки за более, чем десятилетие административной реформы так и не состоялась, что лишней раз подтверждает преждевременность внедрения данного зарубежного опыта в современных российских реалиях. Объективные условия для этого не настали, да и вряд ли настанут, по крайней мере, в обозримой перспективе.

Курс на совершенствование контрольно-надзорной деятельности был продолжен в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «О мерах по совершенствованию системы государственного управления», т.е. одним из так называемых «майских» программных указах Главы государства. Правительству Российской Федерации до 1 января 2013 года поручалось обеспечить замену в отдельных отраслях экономики (избыточных) и (или) неэффективных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами, включая страхование ответственности. Приходится констатировать, что ничего принципиально нового указ не предложил. В нем повторялись лишь идеи, уже высказывавшиеся в первой половине 2000-х годов, но так и не реализованные на практике. Заметим, что в программном указе вообще ничего не говорилось и о необходимости принятия специального федерального закона о контрольно-надзорной деятельности. Это однозначно свидетельствует: вопрос об этом тогда и не стоял. Тоже можно сказать и о Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2014 года. В нем, как известно, были обозначены основы реализуемой в настоящее время государственной политики в сфере контрольно-надзорной деятельности. И снова ничего не говорилось о специальном федеральном законе, хотя нужно признать, что именно это послание привело к действительно принципиальным изменениям в контрольно-надзорной сфере, о которых подробнее будет сказано ниже.

А что же научное сообщество? Каково его отношение к закону о контрольно-надзорной деятельности? Следует сказать, что ученые, принимавшее участие в реализации мероприятий административной реформы, по прошествии нескольких лет после ее начала стали поднимать вопрос о необходимости разработки и принятия законодательного акта, посвященного контролю и надзору. Так, в материалах Третьих кудрявцевских чтений, которые

прошли 12 мая 2010 г. в Институте государства и права Российской академии наук, отмечается, что состоявшаяся в ходе чтений научная дискуссия показала, в частности, необходимость разработать концепции федеральных законов «О системе государственного контроля» и «О системе общественного контроля» [1]. Как видно, о надзоре в данном случае ничего не говорилось.

Позднее, 30 сентября 2014 года опять же на площадке Института государства и права РАН состоялся «круглый стол» на тему «Разграничение контрольно-надзорных полномочий между уровнями публичной власти» с участием специалистов-практиков и ученых, в числе которых был и автор настоящей статьи. Круглый стол был посвящен критическому анализу вопросов разграничения контрольно-надзорных полномочий между уровнями публичной власти, получивших отражение в подготовленной Минэкономразвития России Концепции проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации». Таким образом, можно говорить, что уже со второй половины 2014 года был взят курс на подготовку специального федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, при том, что необходимость его принятия совсем не выглядела очевидной, что во многом и подтвердила состоявшаяся на заседании «круглого стола» дискуссия. Концепция была подготовлена Минэкономразвития России при деятельном участии специалистов из Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики, которые по уже сложившейся многолетней практике привлекаются указанным министерством для работы над законопроектами. И здесь, вспоминая древних римлян, уместно задаться совсем не риторическим вопросом: *Cui prodest?* Действительно, кому выгодно появление специального федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, ведь первоначально, повторимся, речь о нем не шла? По опыту административной реформы и реформы государственной службы можно с большой вероятностью предположить, что именно Высшая школа экономики, где создан Центр анализа деятельности органов исполнительной власти, и есть в данном случае главный, если так можно выразиться, бенефициар, который успешно зарабатывает сначала на разработке концепции законопроекта, а затем и на самом законопроекте, необходимость которого, по мнению автора, весьма сомнительна, а убедительная аргументации в пользу его принятия так и не прозвучала. По мнению автора настоящей статьи, было бы целесообразно размещать на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, ответственного за разработку проекта федерального

закона или иного нормативного правового акта, в данном случае Минэкономразвития России, информацию о том, сколько бюджетных средств было потрачено на оплату привлеченных на договорной основе ученых и специалистов, с указанием данных о том, кто эти лица и какие организации они представляют, по результатам каких конкурсных или каких-либо иных процедур они отбирались. Тогда у любого заинтересованного гражданина и общества в целом появится простая возможность узнать кому и сколько бюджетных средств выплачено, будет обеспечена необходимая «транспарентность» (кстати сказать, один из, «фирменных» анлоизмов Минэкономразвития России периода активного проведения административной реформы наряду с «аутсорсингом», «актерами» и пр., зачем-то активно внедряемых в отечественную управленческую практику), а попросту открытость и гласность, в деле финансового обеспечения нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Нельзя не отметить, что в обсуждение проблемы упорядочения контрольно-надзорной деятельности активно включилось не только научное, но и предпринимательское сообщество. К примеру, Российский Союз Промышленников и Предпринимателей (РСПП) 7 ноября 2013 года провел конференцию «Система государственного контроля в сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его применения в России», в которой принимали участия представители общероссийских объединений предпринимателей (РСПП, «Деловая Россия», «Опора России»), академической и прикладной науки (Институт государства и права РАН, Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики), Всемирного банка, Минэкономразвития России. Автор настоящей статьи также принимал участие в работе конференции и выступил с докладом на тему: «Правовые и организационные проблемы совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти (в части государственного контроля и надзора)». Добавим также, что в РСПП даже был создан специальный Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров, председателем которого изначально являлся крупный российский предприниматель и общественный деятель А.Б. Усманов, а в настоящее время – А.В.Варичев, генеральный директор УК «МЕТАЛЛОИНВЕСТ». О последних предложениях РСПП по дальнейшему совершенствованию контрольно-надзорной деятельности подробнее будет сказано ниже.

Следует сказать, что проблема упорядочения контрольно-надзорной деятельности в современной России стоит действительно остро и то, что

она вот уже многие годы не находит приемлемого решения создает серьезные препятствия для ведения предпринимательской деятельности честными и вполне законопослушными гражданами. При этом существующая модель контрольно-надзорных органов так и не стала непреодолимым барьером для людей недобросовестных, склонных к совершению противоправных деяний, а потому сознательно идущих на нарушение закона при ведении бизнеса.

Указанная проблема, как важнейшая составляющая другой более общей проблемы ослабления административного давления на бизнес, не осталась без внимания со стороны Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки. Выступая на заседании Совета Федерации 27 апреля 2016 года с докладом «О состоянии законности и правопорядка в 2015 году и о проделанной работе по их укреплению», он отметил, что в минувшем, т.е. в 2015 году начал работу Единый реестр проверок. Открытый доступ к его сведениям повысил ответственность органов контроля, уменьшил для предпринимателей риски немотивированных визитов проверяющих. Руководитель надзорного ведомства подчеркнул, что за счет последовательной реализации государственной политики, принципиальной позиции прокуратуры по снижению давления на бизнес, число предложений о проверках хозяйствующих субъектов ежегодно снижается в среднем на 200 тысяч. Но и из этого количества почти половина отклоняются прокурорами. Только в 2015 году более 310 тыс. организаций, таким образом, резюмировал далее Ю.Я. Чайка, избавлены от надзора чиновников. Действительно, активная и принципиальная позиция главного надзорного органа страны, этого, как принято говорить, «ока государева», способна оказать огромное сдерживающее воздействие на контрольно-надзорные органы, заметно упорядочить их деятельность. Немалый потенциал, думается, имеет здесь и совершенствование практики применения ст. 19.6.1 КоАП РФ «Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле». Напомним, только прокурор согласно ст. 28.4 КоАП РФ возбуждает дела об административных правонарушениях, предусмотренные указанной статьей. Такой подход во всех отношениях оправдан. Как справедливо отмечалось в специальной литературе, предоставление прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов административных дел в отношении должностных лиц вполне обоснованно,

поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях иных органов (кроме прокуратуры) не всегда возможно [2]. Что касается ст. 19.6.1 КоАП РФ, то прокуратура является единственным органом, осуществляющим надзор за исполнением законов в указанной сфере, в связи с чем оставить «один на один» с нарушителем другое должностное лицо нецелесообразно [2]. Как известно, потенциальный правонарушитель – должностное лицо контрольно-надзорных органов, наделенное обширными властными, в том числе юрисдикционными полномочиями. Очевидно, что эффективно противостоять ему может только независимая от исполнительной власти централизованная и разветвленная система, каковой и является прокуратура Российской Федерации.

В качестве санкции по части первой ст. 19.6.1 КоАП РФ предусмотрены такие административные наказания, как предупреждение и административный штраф в размене от трех до пяти тысяч рублей, а по части второй – административный штраф от пяти до десяти тысяч рублей либо дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года. Обращение к судебной статистике свидетельствует о том, что суды, рассматривающие дела по со ст. 19.6.1, проявляют удивительный во всех отношениях либерализм по отношению к должностным лицам. Так, по данным отчета о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2015 года, размещенным на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в указанный период было рассмотрено 1091 дело об административных правонарушениях по ст. 19.6.1 КоАП РФ. В результате было наложено 795 предупреждений, 295 штрафов и только одно должностное лицо было дисквалифицировано. Как видно количество предупреждений почти в три раза превышает число наложенных штрафов, а дисквалификация – наиболее строгое и, думается, действенное из предусмотренных по ст. 19.6.1 КоАП РФ административных наказаний применялась единственный раз. Данный состав, кстати сказать, оказался единственным в действующем КоАП РФ, по которому количество наложенных предупреждений многократно, специально это подчеркнем, превышает количество наложенных штрафов, а тем более дисквалификаций. Ничего подобного по другим составам, содержащимся в КоАП РФ, по крайней мере в отчете за 2015 год, обнаружить не удастся. Как правило, именно штрафы превалируют следы административных наказаний, предупреждения выносятся в единичных случаях, либо не налагаются совсем. Вот такая статистика. При подобном подходе ожидать снижения безудержной

псевдоактивности контрольно-надзорных органов вряд ли приходится. Думается, целесообразно, по крайней мере, по ч. 2 ст. 19.6.1 КоАП РФ установить дисквалификацию, как безальтернативную санкцию за совершение данного административного правонарушения, а в части первой исключить предупреждение, но оставить в качестве санкции только административный штраф, размер которого следует значительно увеличить. Исходя из размера денежного содержания государственных и муниципальных служащих, представляется обоснованной сумма в размере от 20 до 50 тыс. рублей. Изменения в законодательство и упорядочение судебной практики должно сопровождаться активизацией деятельности прокуратуры по выявлению административных правонарушений по ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Новый импульс идея принятия специального федерального закона о контрольно-надзорной деятельности получила после издания Поручения Президента Российской Федерации Пр-13 04.01 2015. Глава государства предписывал Председателю российского Правительства в срок до 1 сентября 2015 года внести в Государственную Думу проект федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле. Предлагалось рассмотреть вопрос о целесообразности включения в законопроект положений, регламентирующих вопросы: разграничения сферы применения контрольной, надзорной, и разрешительной деятельности, а также придание этим видам деятельности отдельного статуса с соответствующим правовым режимом; структуры (матрицы) функций и полномочий контрольных и надзорных органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; переходу на риск-ориентированную модель реализации контрольных функций и полномочий; возможности осуществления государственного (муниципального) контроля в форме контрольной закупки.

Таким образом, был очерчен круг вопросов, который должен получить отражение в будущем законопроекте. По сути, сам Глава государства так или иначе впервые обозначил его концептуальные положения.

На основании поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации С.Э. Приходько от 20 января 2015 г. № СП-П16-180 обеспечение исполнения президентского поручения от 4 января 2015 г. № Пр-13 в зависимости от пункта возлагалось на Минэкономразвития России, Минфин России, Минюст России, Минобрнауки России, а также Министра Российской Федерации М.А.Абызова, курирующего вопросы деятельности открытого правительства. Кстати сказать, именно С.Э.Приходько в настоящее

время является председателем Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Напомним, данный координационный орган был образован еще в 2003 году на основании упомянутого выше президентского указа № 824, т.е. на заре административной реформы, когда преобразования еще только начинались. Положение о комиссии, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451, предусматривает создание при ней подкомиссий и рабочих групп. Правительственным распоряжением от 18 сентября 2012 г. № 1729-р была создана подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти. Ее возглавил М.А.Абызов. К сожалению, остается неизвестно каким образом формировался ее персональный состав и правовой акт, которым де-юре оформлялось соответствующее решение обнаружить так и не удалось. По уже сложившейся и, по мнению автора настоящей статьи, глубоко порочной традиции, делалось это, видимо, кулуарно, в непубличном режиме. С подобным подходом решительно нельзя согласиться. Формирование подобных подкомиссий должно осуществляться открыто и гласно, по возможности, с использованием конкурсных начал и широким привлечением заинтересованных структур гражданского общества.

Известный отечественный ученый-юрист и крупный государственный деятель В.Ф. Яковлев, отвечая на вопрос о том, каковы сейчас основные правовые проблемы современного общества, государства, глубоко верно отметил, что у нас дело лучше обстоит с законодательством – здесь мы продвинулись значительно, и с правосудием. Слабое звено – исполнение законов. Даже не само исполнение, а организация исполнения [3]. Думается, именно на этом направлении нужно сосредоточить усилия государства и общества, нацеленные на совершенствование контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. И здесь уместно вспомнить слова прусского короля Фридриха II Великого (1712-1786), который заметил: «Дурные законы в хороших руках исполнителей – хороши; и самые лучшие в руках дурных исполнителей вредны». Именно это ожидает и будущий федеральный закон «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора Российской Федерации». Даже в случае его принятия ситуация при осуществлении контрольно-надзорной деятельности кардинально не улучшится, не то что сразу, но и в сколько-нибудь обозримой, пусть и далекой перспективе. Должна быть пересмотрена сама государственная политика в данной сфере, и если не исключена, то кардинально ограничена фискальная составляющая, которая

зримо присутствует в деятельности контрольно-надзорных органов. Контрольно-надзорные мероприятия должны проводиться для обеспечения режима законности, а не для того чтобы любой ценой выявить действительные, а подчас и мнимые нарушения и привлечь к административной ответственности те же хозяйствующие субъекты с применением к ним административных наказаний, прежде всего административных штрафов, размер которых для юридических лиц, заметим, может составлять многомиллионные суммы, а потому они являются весомым вкладом в доходную часть того же федерального бюджет в виде поступающих туда неналоговых платежей.

Кроме того, нельзя не отметить, что разработанный законопроект, редакция которого находится в распоряжении автора настоящей статьи, весьма объемный (232 страницы собственно текста, разделенного на 132 статьи!!!) и достаточно сложный для восприятия даже для опытного и подготовленного специалиста. Очевидно, что при таких обстоятельствах потребуется определенное время для его адаптации применительно к тем, кто будет им руководствоваться в своей повседневной практической контрольно-надзорной деятельности. Великий физик Альберт Эйнштейн как-то сказал: «все нужно упрощать до предела, но не более того». Так и следовало бы поступить с анализируемым проектом федерального закона. Напротив, повторимся, будущий закон объемный и достаточно сложный для восприятия, а потому с его применением, по крайней мере на первых порах, неизбежно возникнут трудности.

Сказанное позволяет серьезно усомниться в целесообразности принятия федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации». Думается, необходимо сосредоточиться на пересмотре государственной политики в данной сфере и, для начала, саму эту политику внятно сформулировать и закрепить юридически, как это было сделано, к примеру, в сфере национальной безопасности в виде той же долгосрочной стратегии или концепции. Кроме того, требуется продолжить совершенствование деятельности самих контрольно-надзорных органов. По мнению автора настоящей статьи, далеко не исчерпан потенциал действующего 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». Подтверждением этому служит подготовленный Минэкономразвития России законопроект, предусматривающий внесение масштабных поправок в указанный нормативный правовой акт. В частности, можно выделить такое

предлагаемое новшество, как применение риск-ориентированного подхода при организации и проведении внеплановых проверок, правила рассмотрения жалоб, обращений, иной информации о фактах нарушения обязательных требований, поступивших в орган контроля (надзора), устанавливается возможность применения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности проверочных листов (контрольных списков вопросов) и целый ряд других интересных новшеств. Думается, именно в данном ключе и нужно действовать. Следует совершенствовать действующий Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ. Данный нормативный правовой акт прошел проверку временем, накоплена как административная, так и судебная практика его применения, он стал во многом привычным для тех, кто его применяет, да и для тех, кого на основании него проверяют. Замена действующего закона на новый совсем не выглядит очевидной, продиктованной объективными общественными потребностями. Однако, приходится констатировать, что именно в этом направлении происходит активное движение. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, следствием реализации всего комплекса ее мероприятий, как отмечается в документе, должно стать сокращение количества проверок и снижение административного давления на бизнес при одновременном повышении уровня защищенности охраняемых законом ценностей. Итогами реализации мероприятий «дорожной карты» в 2016 году станут разработка и внесение в установленном порядке в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации. Учитывая относительную сложность и продолжительность во времени законодательной процедуры, не совсем понятной остается теперь уже подготовка масштабных поправок в действующий Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, о которых упоминалось выше. Правда, на заседании межведомственной рабочей группы по вопросам разработки проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле, которое состоялось 17 мая 2016 г. под председательством министра Российской Федерации М.А.Абызова, Минэкономразвития России предлагалось обратить внимание на требование ведущих общественных объединений предпринимателей о необходимости синхронизации положений и рассмотрения проекта федерального «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» и проек-

та федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Как уже отмечалось выше, важнейшую роль в определении подходов к контрольно-надзорной деятельности сыграло президентское послание Федеральному Собранию 2014 года. В частности, глава государства предложил предусмотреть для малого бизнеса так называемые «надзорные каникулы». В результате был подготовлен и достаточно оперативно принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Субъекты малого предпринимательства, наиболее уязвимы с точки зрения возможных неблагоприятных последствий деятельности контрольно-надзорных органов. Поэтому именно они получили, разумеется, при определенных условиях временный иммунитет от проверок. «Надзорные каникулы» действуют в период с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года. Предусмотрен ряд исключений. Например, если с даты проверки, по результатам которой было применено административное наказание в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии прошло менее трех лет, то орган государственного контроля (надзора) вправе принять решение о включении в ежегодный план проведения плановых проверок в отношении таких субъектов малого предпринимательства. Кроме того, указанный Федеральный закон легализовал применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора), что является принципиальной новацией для России, но уже успешно используется на постсоветском пространстве, в частности, в Республике Казахстан. Согласно новой ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо к определенному классу (категории) опасности.

Проблемы, связанные с контрольно-надзорной деятельностью, главным образом правоприменительная практика, продолжают оставаться в центре внимания предпринимательского сообщества России. Глава Российского Союза промышленников и предпринимателей А.Н. Шохин в очередной раз затронул их на встрече с Президентом Российской Федерации, которая состоялась 15 февраля 2016 года. Причем, тема принятия специального федерального закона о контрольно-надзорной деятельности даже не упоминалась, но говорилось лишь о совершенствовании правоприменительной практики и, как отметил А.Н. Шохин, необходимости в связи с этим «все время держать руку на пульсе» [4]. По словам А.Н. Шохина, пока предпринимательское сообщество планомерно добивается снижения количества проверок и устранения административных барьеров, «у многих ведомств появляется желание себя сохранить, и они часть функций восстанавливают, часть новых функций на себя берут». Поэтому, констатировал далее один из признанных руководителей российского предпринимательского сообщества, «нет линейной зависимости снижения нагрузки и давления административных и силовых структур, она идет действительно волнами». Кроме того, А.Н. Шохин обратил внимание Президента на постоянное сокращение перечня надзорно-контрольных органов, которые делают проверки с согласия прокуратуры. Как преодолеть эти организационно-, да, прежде всего, организационно-правовые издержки? Необходимо, как представляется, установить на уровне актов Президента или Правительства **процедуру публичного доказывания** введения или перераспределения контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти. Кстати сказать, о необходимости доказательственного порядка для введения новых функций органов исполнительной власти говорилось еще в первой половине 2000-х, когда административная реформа только набирала обороты. Однако реализовать данное предложение пока так и не удалось. Также перспективной представляется процедура **публичных административных консультаций** с организациями предпринимателей по вопросам контрольно-надзорной деятельности, в частности, при решении вопросов сокращения перечня надзорных органов, которые проводят проверки с согласия прокуратуры, о чем говорил цитированный выше А.Н. Шохин. Компетентное мнение предпринимательского сообщества имеет право, по крайней мере, быть выслушанным, прежде чем будет принято соответствующее решение.

Думается, в диалоге главы РСПП и Главы государства очень наглядно высветились проблемы контрольно-надзорной деятельности и они, как представляется, совсем не в недостаточности

правового регулирования, а в существующей правоприменительной практике, которая является производной от той государственной политики, которая в настоящее время реализуется в современной России. В настоящее время можно признать, что эта политика заметно изменилась и в решающей степени нацелена теперь уже на обеспечение большей экономической свободы, свободы предпринимательства, но, оговоримся, свободы эти должны соответствовать интересам государства в целом. Данное обстоятельство дает лишний повод усомниться в необходимости принятия специального федерального закона о контрольно-надзорной деятельности.

Глубоко прав цитированный выше В.Ф.Яковлев, когда говорит: «не нужно ничего

высасывать из пальца, каждый закон должен быть ответом на какую-то общественную потребность, подчинен решению реальных, поставленных жизнью проблем и задач. ...Закон должен быть подготовлен юридически грамотно, вписан в общую правовую систему, он должен работать....И вот в чем смысл принятия законов. Все в конечном счете имеет общий знаменатель – баланс интересов» [3]. Будет ли достигнут этот баланс применительно к специальному закону о контрольно-надзорной деятельности покажет только время и правоприменительная практика. Однако имеются веские основания усомниться в этом. Авторское видение решения проблем совершенствования контрольно-надзорной деятельности представлено в настоящей статье.

Библиография:

1. Государственный и общественный контроль в Российской Федерации состояние и перспективы развития. Третьи Кудрявцевские чтения (12 мая 2010 г.). Сборник научных трудов / Науч. ред. Н.Ю. Хаманева, С.В. Максимов. М.: Институт государства и права РАН, 2010. С. 253.
2. Гриценко Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Монография. Воронеж: Издательство ВГУ, 2014. С. 132.
3. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М.: Статут, 2012. С. 283.
4. <http://kremlin.ru/events/president/news/51329> Дата обращения 17.02.2016
5. Беляев В.П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. 2014. № 2. С. 245 – 251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.
6. Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Полицейская и следственная деятельность. 2014. № 2. С. 52 – 76. DOI: 10.7256/2409-7810.2014.2.13873. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_13873.html
7. Дорошенко О.М. Административно-правовое регулирование деятельности полиции по противодействию правонарушениям несовершеннолетних // Полицейская деятельность. 2013. № 4. С. 254 – 262. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.4.9440.

References (transliterated):

1. Gosudarstvennyi i obshchestvennyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii sostoyanie i perspektivy razvitiya. Tret'i Kudryavtsevskie chteniya (12 maya 2010 g.). Sbornik nauchnykh trudov / Nauch. red. N.Yu. Khamaneva, S.V. Maksimov. M.: Institut gosudarstva i prava RAN, 2010. S. 253.
2. Gritsenko D.V. Pravovoi status prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Monografiya. Voronezh: Izdatel'stvo VGU, 2014. S. 132.
3. Yakovlev V.F. Pravovoe gosudarstvo: voprosy formirovaniya. M.: Statut, 2012. S. 283.
4. <http://kremlin.ru/events/president/news/51329> Data obrashcheniya 17.02.2016
5. Belyaev V.P. Kontrol'naya i nadzornaya yuridicheskaya deyatel'nost': k voprosu o razgranichenii ponyatii // Pravo i politika. 2014. № 2. С. 245 – 251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.
6. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Vatel' A.Yu. Antikorruptsiionnye i eticheskie standarty sluzhebного povedeniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh // Politseiskaya i sledstvennaya deyatel'nost'. 2014. № 2. С. 52 – 76. DOI: 10.7256/2409-7810.2014.2.13873. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_13873.html
7. Doroshenko O.M. Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti politzii po protivodeistviyu pravonarusheniyam nesovershennoletnikh // Politseiskaya deyatel'nost'. 2013. № 4. С. 254 – 262. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.4.9440.