

О некоторых вопросах взаимодействия профилактики нарушений обязательных требований с другими видами контрольно-надзорной деятельности

Реформа контрольно-надзорной деятельности – одно из ключевых направлений деятельности государства в последние годы. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность по осуществлению государственного контроля и надзора, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее – Федеральный закон N 294-ФЗ). Необходимо отметить, что с 1 января 2017 г. вступили в силу ряд изменений в Федеральный закон N 294-ФЗ, которые коснулись основных понятий, порядка и оснований проведения проверок.

Как справедливо отметил Владимир Иванович Майоров, в связи с данными изменениями изменилось определение понятия государственного контроля (надзора). Законодатель включил в него деятельность по проведению мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями².

В ст. 2 указанного ранее федерального закона законодатель определяет, что государственный контроль (надзор) осуществляется посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельности указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществ-



Е. Н. Смирнова

Ассистент кафедры административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

влении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями³.

Важно, отметить, что долгое время в современной России в юридической науке, и в административной науке в частности, не уделялось особого внимания вопросу профилактики. Понятие профилактики нарушений обязательных требований является принципиально новым для контрольно-надзорной деятельности, внимание данному вопросу как в прикладных, так и в теоретических аспектах начали уделять только в последние несколько лет. Контрольно-надзорная деятельность долгое время носила карательный характер, а давление на субъекты предпринимательской деятельности было чрезмерным.

Так, если обратиться к статистике⁴ и посмотреть на тенденцию последних лет, то в 2010 году федеральными органами исполнительной власти было проведено 2 535 209 проверок на территории РФ, в 2017 году количество проверок сократилось и составило 1 050 248 проверок, то есть уменьшилось на 59%.

Изменения в контрольно-надзорной деятельности носят не декларативный характер и положительно оцениваются не только государственными органами, но и представителями предпринимательского сообщества, которые также отмечают снижение административной нагрузки на бизнес⁵.

Однако, создавая благоприятные условия для развития предпринимательства в России, необходимо помнить, что главное – это соблюдение баланса интересов, и избавлять бизнес от чрезмерной нагрузки возможно только в том случае, если обеспечены безопасность жизни и здоровье граждан и защищены иные охраняемые законом ценности.

Так, совсем недавно, 25–26 марта 2018 г. произошли трагические события в ТРЦ «Зимняя Вишня» в г. Кемерово, что свидетельствует о том, что, к сожалению, снижение нагрузки на бизнес (а более правильно будет сказать – послабления для бизнеса) может приводить к крайне трагичным последствиям.

В связи с этим имеется предложение о необходимости ввода двойной системы классификации поднадзорных субъектов: по сложности объекта, его классу опасности и по виду объекта с точки зрения принадлежности и размера предприятия. Таким образом, видится логичным внести определенные коррективы в риск-ориентированный подход; так, для пожарного надзора приоритетом должен являться объект защиты, его сложность, его риск. Риск объекта должен быть первичен по

отношению к юридическому статусу тех, кто этим объектом пользуется.

Профилактика нарушений обязательных действий, в свою очередь, не обособленное явление и тесно взаимосвязана с иной контрольно-надзорной деятельностью. Во-первых, профилактика является первым этапом в осуществлении контрольно-надзорной деятельности, и именно от ее качества зависит дальнейшая контрольно-надзорная деятельность.

Во-вторых, качественная профилактика снижает финансовые затраты на проводимые контрольно-надзорные мероприятия. Снижение финансовых издержек происходит как со стороны контрольно-надзорных органов, так и со стороны субъектов предпринимательской деятельности. Уменьшается количество «контролеров», так, с 2010 года их количество уменьшилось практически в два раза.

В-третьих, снижает коррупционные риски, которые имеют место при проведении иных контрольно-надзорных мероприятий.

В-четвертых, стимулирует развитие предпринимательской деятельности, а вследствие этого и улучшает экономическую обстановку в стране.

Говоря про взаимодействие профилактики нарушений обязательных требований и иных мероприятий, стоит отметить, что, несмотря на ряд схожих черт – все мероприятия являются инструментами осуществления контроля и надзора, есть существенные отличия.

Вызывает интерес мнение профессора Александра Ивановича Стахова, считающего, что при осуществлении деятельности по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению нарушений обязательных требований органы государственного контроля и надзора в качестве основных средств административного воздействия применяют меры административно-правового ограничения и принуждения, которые в обобщенном виде, по его мнению, можно назвать административно-правовыми контрольно-надзорными мерами. Ими являются: направление уведомления о предстоящей проверке, объявление проверяемому лицу предупреждения о недопустимости нарушения обязательных требований, истребование и рассмотрение документов проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведение осмотра и обследования используемых проверяемыми лицами производственных объектов, отбор образцов продукции, проведение их исследований, испытаний, выдача проверяемым лицам предписаний об устранении нарушений обязательных требований,

приостановление действия лицензии, выданной проверяемому лицу, и др.⁶.

Согласно точке зрения Александра Ивановича Стахова, одна часть административно-правовых контрольно-надзорных мер по своей целенаправленности являются профилактическими, превентивными (предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований).

Другая часть выделяемых административно-правовых мер образуют пресекательно-восстановительный комплекс (выдача проверяемым лицам предписаний об устранении нарушений обязательных требований, приостановление действия лицензии, выданной проверяемому лицу).

Таким образом, подводя итог, стоит отметить, что внесенные в Федеральный закон N 294-ФЗ изменения следует однозначно оценивать как положительные, однако на данный момент в профилактике

нарушений обязательных требований есть проблемы, требующие решения.

Так, законодателем предусмотрено, что для устранения нарушений либо угрозы их совершения орган, осуществляющий деятельность по контролю и надзору, может вынести предостережение в отношении юридического лица. В предостережении устанавливаются, какие конкретно действия необходимо предпринять для устранения нарушений либо их недопущения, на исправление выявленных нарушений законом отводится 60 дней, в течение которых юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляют контрольно-надзорные органы о принятых мерах либо направляют возражение, в котором обосновывают свое несогласие с предостережением. Однако какие-либо меры ответственности за неисполнение указанного акта применения права законом не предусмотрены. ■

1. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. N 52 (ч. 1). 2008. Ст. 6249.

2. Майоров В.И., Изюмова Е.С. Анализ основных изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика, 2017. N 6. С. 7-11.

3. Электронный ресурс ГАИС «Управление»: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>

4. Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51186>

5. Стахов А.И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России // Административное право и процесс. 2017. N 12. С. 4-8.

6. Там же.