

Актуальные проблемы и перспективы развития государственных контрольных (надзорных) органов в России

Астахова О. А., Гриднев В. П.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *valerijgridnev@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются особенности функционирования государственных контрольных (надзорных) органов в Российской Федерации в настоящее время. Проанализирован механизм оценки эффективности функционирования системы контрольных (надзорных) органов на примере оценки работы упомянутых органов в сфере социального обслуживания в г. Санкт-Петербурге. Отражены актуальные проблемы функционирования системы государственных контрольных (надзорных) органов в Российской Федерации. На основе выявленных проблем авторы предлагают комплекс мер, основанных на принципах законности и прозрачности, баланса интересов, направленных на достижение максимально полезного результата для всех участников контрольной (надзорной) деятельности. Реализация предложенных мероприятий должна идти по пути использования современных подходов к управлению системой контрольных (надзорных) органов, основанных на результатах научно-технического прогресса.

Ключевые слова: законодательство в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, система государственных контрольных (надзорных) органов, контроль (надзор), хозяйствующие субъекты, принцип законности, система государственного управления

Для цитирования: Астахова О. А., Гриднев В. П. Актуальные проблемы и перспективы развития государственных контрольных (надзорных) органов в России // Управленческое консультирование. 2024. № 3. С. 43–50.

Current Problems and Prospects for the Development of State Control (Supervisory) Bodies in Russia

Oksana A. Astakhova, Valeriy P. Gridnev*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *valerijgridnev@yandex.ru

ABSTRACT

The article examines the peculiarities of the functioning of state control (supervisory) bodies in the Russian Federation at the present time. The subtleties of the mechanism for evaluating the effectiveness of the functioning of the system of control (supervisory) bodies are analyzed using the example of evaluating the work of these bodies in the field of social services in St. Petersburg. The current problems of the functioning of the system of state control (supervisory) bodies in the Russian Federation are reflected. Based on the identified problems, the authors propose a set of measures based on the principles of legality and transparency, a balance of interests aimed at achieving the most useful result for all participants in control (supervisory) activities. The implementation of the proposed measures should follow the path of using modern approaches to managing the system of control (supervisory) bodies based on the results of scientific and technological progress.

Keywords: legislation in the field of state control (supervision) and municipal control, the system of state control (supervisory) bodies, control, supervision, business entities, the principle of legality, the system of public administration

Введение

Система государственных контрольных (надзорных) органов в России играет важную роль в обеспечении законности и порядка в различных сферах жизни общества. Деятельность органов контроля (надзора) обладает особой социально-правовой ценностью, следовательно, любая трансформация общества и его укладов должна как можно быстрее учитываться в работе данной системы, она должна быть максимально динамичной без потери эффективности.

Функционирование системы государственных контрольных (надзорных) органов сравнимо с работой крупной корпорации с иерархической структурой управления. Для эффективной работы такой бизнес единицы проводится постоянный мониторинг ее производительности, эффективности и результативности. В случае замедления рабочих процессов, снижения производительности и эффективности ее работы, отсутствия каких-либо изменений, решающих возникшие проблемы, корпорация теряет большие суммы прибыли и снижает показатели работы. Перенесем данное сравнение на систему государственных контрольных (надзорных) органов.

Ввиду того что рассматриваемая система государственных контрольных (надзорных) органов достаточно велика, многие внутренние процессы остаются без должного внимания и объективной оценки из-за отсутствия постоянного мониторинга и независимой оценки, что тормозит ее развитие. Данная проблема транслируется и многими учеными и экспертами в этой области. Не раз в политических кругах произносится фраза, что изменения, проводимые на государственном уровне, это всегда долгосрочная история. Для оперативной трансформации системы государственных контрольных (надзорных) органов требуется проведение системной работы, основанной на принципах правового государства с учетом всех имеющихся возможностей современного общества.

Необходимость развития системы государственных контрольных (надзорных) органов является актуальной и закономерной проблемой. Она нуждается в постоянном управленческом мониторинге и повышении производительности ввиду стремительной трансформации принципов управления, происходящей под влиянием научно-технического прогресса с использованием новых, более современных механизмов. Однако существует ряд причин, тормозящих ее развитие и препятствующих использованию последних, что делает невозможным дальнейшее развитие системы с учетом современных возможностей.

Проблемы развития системы контрольных (надзорных) органов

В настоящее время проверка эффективности функционирования системы контрольных (надзорных) органов проводится с помощью статистической оценки показателей (индикаторов) деятельности ее органов на региональном и федеральном уровнях. Например, для оценки работы контрольных (надзорных) органов в сфере социального обслуживания в г. Санкт-Петербурге используется 24 количественных индикатора¹,

¹ О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга. Приложение № 36: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 февраля 2022 г. № 155 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7800202203050009> (дата обращения: 12.12.2023).

которые в основном отражают число проведенных контрольных (надзорных) мероприятий (проверок, визитов), суммы штрафных санкций, наложенных в результате проведения последних, обратную связь по итогу проведенных проверок, выраженную числом поданных исков на оспаривание решений контрольных (надзорных) органов и их результат.

Существующая система оценки деятельности органов контроля (надзора) по-разному освещается учеными и экспертами в данной области. Одни считают, что она является современной и уместной, так как способна адаптироваться к работе в современном правовом государстве из-за своей цифровой сущности [1]. Противники, наоборот, убеждены, что оценка эффективности контроля (надзора) не должна строиться на количестве и частоте проводимых проверок и выявлении нарушений [6]. Несмотря на различие во взглядах, оценка эффективности деятельности органов контроля (надзора) не влияет на решение укоренившихся проблем, мешающих объективной оценке системы.

Одной из серьезных проблем функционирования органов контроля (надзора) в России является отсутствие системного подхода в организации структуры контрольной (надзорной) деятельности в системе государственного управления. Это связано с отсутствием единой терминологической базы данной сферы и наличием большого количества нормативно-правовых актов, действующих в разных отраслях. Конкретизируем их.

В научной литературе не утихают дискуссии по поводу соотношения понятий «контроль» и «надзор» в рамках государственной управленческой деятельности. Анализ различных точек зрения на определение вышеуказанных категорий позволил выделить три основных подхода к их соотношению. Первый подход заключается в том, что данные понятия не являются тождественными, так как понятие контроль шире, чем надзор [3]. Второй подход (законодательный) состоит в том, что термины «контроль» и «надзор» выступают одним целым, о чем свидетельствуют формулировки закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле¹. Третий подход заключается в том, что контроль и надзор рассматриваются как способ обеспечения законности и дисциплины и в совокупности образуют контрольно-надзорную деятельность [4]. За основу исследования был взят последний подход, так как считается, что именно совокупность контрольных и надзорных элементов приведет к эффективной реализации государственных управленческих функций.

Вторым серьезным недостатком действующей системы является наличие многоуровневого правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности. В данном случае речь идет о наличии большого количества нормативно-правовых актов, повторяющих друг друга, что приводит к дублированию полномочий и функций контрольных (надзорных) органов и, как следствие, увеличивает степень контроля (надзора), что сказывается в росте проводимых проверок и нагрузки от проверочных мероприятий [5]. Предприниматели вынуждены постоянно осуществлять сбор одинаковых документов, давать объяснения по одному и тому же вопросу, тем самым тормозя работу бизнес единицы, растрачивая ее ресурсы для прохождения проверок, вместо того, чтобы направить свои усилия на достижения целей компании. Это в конечном счете приводит к убыткам и наносит экономический урон объекту. Ярким примером служит дублирование функций по проверке порядка складирования и утилизации люминесцентных ламп, проводимых Роспотребнадзором и Росприроднадзором Российской Федерации на предприятии. Отсутствие

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

системности в деятельности органов контроля (надзора) и наличие беспорядка в основах нормативно-правового регулирования приводит к дублированию областей ответственности и контроля органов контроля (надзора), что создает ряд сложностей в работе с отчетами, а также к увеличению необоснованных протоколов об административных правонарушениях и, как следствие, росту нагрузки на судебные органы.

Для решения поставленной проблемы уже не первый год действует «регуляторная гильотина», благодаря которой происходит создание перечня проблемных нормативных актов, чистка нормативно-правовой базы через отмену устаревших правил и замену на новые и тотальный пересмотр правового регулирования отрасли [7]. Данная методика направлена на качественную проработку правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности, приводящей к сокращению перечня полномочий министерств и ведомств, переход на уведомительный анализ и мониторинг баз данных, а также отмену отчетности и разрешительных процедур [2]. Несмотря на применение регуляторной «гильотины», существующие проблемы сохраняются и продолжают снижать эффективность контрольной (надзорной) деятельности.

Современная система государственной контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации функционирует на основании новых правил, которые внедрены новой редакцией закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре) с 1 июля 2021 г. Основной идеей новой концепции стало осуществление контроля (надзора) в рамках единого подхода с минимальным количеством проверок и административного давления на хозяйствующие субъекты. Следовательно, задачей контрольной (надзорной) деятельности является избавление бизнеса от излишнего административного давления посредством смены «идеологии» контроля (надзора). Последнее означает перестройку фокуса контроля (надзора) с проверки на профилактику, которая приведет к снижению финансовой нагрузки объектов, так как по итогам визитов можно будет выдать предписание, но нельзя будет оштрафовать. Однако реализация поставленной задачи практически невозможна без решения внутренних проблем рассматриваемой системы — наличия скрытых нарушений закона и «палочная» система организации контрольной (надзорной) деятельности. Первая проблема является в определенной степени сложно искоренимой, так как каким бы ни было государство, скрытые нарушения закона всегда будут присутствовать, поскольку их латентность вызвана человеческими причинами — уровнем правосознания, нежеланием сталкиваться с последствиями, связанными с нарушением законности, и другие. Вторая проблема является более практикоориентированной. Ярким примером является следующая ситуация: руководство органов, осуществляющих контроль (надзор), ставит задачи по выявлению определенного количества нарушений, отклонение от которых не допускается. Это может привести к тому, что в конкретном периоде лицо может достигнуть данного показателя, в другом — нет, так как нарушения были устранены в предыдущем. Это вынуждает должностных лиц «нагружать» поднадзорных лиц большим количеством проверок и применять другие, недемократичные способы выявления нарушений. Данная проблема имеет двойственный характер: с одной стороны, выявление меньшего количества нарушений может свидетельствовать об укреплении законности и одновременно о неэффективной работе органа контроля (надзора); с другой стороны, выявление большого количества нарушений говорит об ухудшении состояния законности и одновременно о проведении органом полномасштабной работы. Данная проблема может привести к профессиональной деформации публичных должностных лиц, формального отношения к работе, что является недопустимым в деле обеспечения законности.

Последствием наличия и влияния «палочной» системы организации контрольной (надзорной) деятельности становится превалирование карательного метода над

предупредительным в системе контрольной (надзорной) деятельности и, как следствие, рост внеплановых проверочных мероприятий. С управленческой точки зрения причиной этого является отсутствие независимого анализа, прогнозирования и мониторинга поставленных требований.

Изложенные проблемы требуют комплексного подхода к их решению с использованием современных инструментов.

Вектор трансформации системы контрольной (надзорной) деятельности

Деятельность органов контроля (надзора) — это одна из социальных гарантий, которая призвана бороться с правонарушениями, преступностью или иными проявлениями нарушения законности. С управленческой точки зрения любая деятельность корректируется с базовых вещей, таких как определение основных терминов, нормативно-правовая основа и оценка эффективности деятельности.

Решение поставленных проблем — отсутствие единой терминологической базы данной сферы и наличие большого количества нормативно-правовых актов, действующих в разных отраслях, — видится в дальнейшем соблюдении механизма регуляторной «гильотины». Для ускорения санации нормативно-правового фундамента, на котором основывается работа системы контрольной (надзорной) деятельности, необходимо сконцентрировать внимание на использовании современных подходов к управлению системой.

В качестве одного из путей повышения эффективности системы контрольных (надзорных) органов видится введение управленческого аппарата совершенствования контроля (надзора) в каждой отрасли. Деятельность данного аппарата будет направлена исключительно на оценку эффективности деятельности органов контроля (надзора), поиск путей решения существующих проблем и трансформацию контрольной (надзорной) деятельности в каждой конкретной отрасли. Это позволит органам сфокусировать внимание на решении существующих проблем и непрерывном совершенствовании своей деятельности.

Следует также признать, что действующий механизм оценки эффективности работы системы контрольных (надзорных) органов устарел и нуждается в трансформации. Отсутствие каких-либо шагов в его изменении может привести к снижению результативности проводимой оценки. В связи с этим необходимым является введение комплексной оценки эффективности контрольной (надзорной) деятельности как объективной (на основе реальных показателей), так и субъективной на базе получения независимой оценки от граждан как ее конечных бенефициаров — посредством проведения социологических опросов. Это, прежде всего, позволит избежать сосредоточения внимания на показателях, отражающих интересы органов контроля (надзора), и увеличить эффективность проводимой оценки.

Независимую оценку также возможно получить при помощи создания механизма «обратной связи», получаемой от проверяемых объектов. Ввиду того, что контроль и надзор — это всегда двусторонняя история (всегда есть проверяемый и проверяющий) и без учета интересов каждой из сторон невозможно создать корректную и правильную процедуру контроля (надзора). Также при этом важно не потерять баланс интересов каждой из сторон. Введение такого механизма позволит ускорить безопасное и безболезненное решение всех спорных вопросов, связанных с контролем (надзором), которые ранее разрешались только в суде и несли за собой потерю времени, денежных средств и, по сути, являлись самой некомфортной и медленной формой разрешения споров.

Дальнейшее развитие контрольной (надзорной) деятельности должно идти по пути создания единой системы мониторинга проверочных мероприятий во избе-

жание дублирования проведения проверок объекта разными органами, на которые возложены данные обязанности.

Снижение количества проверок при активном использовании предупредительных мероприятий видится также в отладке механизмов оценки работы объектов с помощью искусственного интеллекта. В основу данного механизма должен быть заложен мониторинг в реальном времени показателей деятельности объекта, а действие искусственного интеллекта способствовало бы выявлению возможных рисков, в том числе скрытых, требующих при ином раскладе проведение выездных проверок. Это необходимо для того, чтобы деятельность контрольных (надзорных) органов была направлена, прежде всего, на социально-экономическое развитие объектов, обеспечивала безопасность жизни, здоровья населения, экологическое благополучие, защиту имущественных прав и учитывала другие немаловажные приоритеты.

Для решения проблемы «палочной системы» организации контрольной (надзорной) деятельности, приводящей к тому, что сотрудники органов контроля (надзора) осуществляют деятельность не с целью достижения законности и справедливости, а для улучшения статистических показателей, видится правильным на законодательном уровне ограничить количество проводимых проверочных мероприятий в случае необоснованного злоупотребления органами контроля (надзора) полномочиями по их проведению. Для этого предлагается внести в п. 7 ст. 36 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»¹ дополнения и изложить его в следующей редакции: «7) в судебном порядке требовать от органов контроля (надзора) прекращения в отношении контролируемого лица всех контрольно-надзорных мероприятий и освобождения контролируемого лица от их проведения на срок до 5 лет в случае злоупотребления органами контроля (надзора) полномочиями по проведению контрольных (надзорных) мероприятий». Данное предложение представляет собой новую гарантию защиты прав и законных интересов подконтрольных лиц при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий, которая позволит исключить безосновательное проведение проверочных мероприятий на хозяйствующих субъектах.

Выводы

Проведенный анализ позволил выявить необходимость трансформации работы системы государственных контрольных (надзорных) органов с учетом современных возможностей научно-технического прогресса и определить нормативно-правовые и управленческие проблемы, препятствующие эффективной работе ее звеньев и их развитию в рамках системы. Среди них отсутствие единой терминологической базы данной сферы, работа большого количества нормативно-правовых актов, нормы которых дублируют друг друга, наличие латентных нарушений закона сотрудниками органов контроля (надзора) и «палочная» система организации контрольной (надзорной) деятельности.

В качестве путей решения поставленных проблем видится необходимым использовать современные подходы к управлению системой контрольных (надзорных) органов. В работе предложены следующие мероприятия: введение управленческого аппарата непрерывного совершенствования контроля (надзора) в каждой отрасли, комплексной оценки эффективности контрольной (надзорной) деятельности на основе статистических показателей и социологических опросов, создание единой системы мониторинга проводимых проверок, использование искусственного

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации... Ст. 5007.

интеллекта для оценки рисков нарушения работы объектов и необходимости проведения проверки, законодательное ограничение проводимых проверочных мероприятий в случае необоснованного злоупотребления органами контроля (надзора) полномочиями по их проведению.

Дальнейшее функционирование системы контрольной (надзорной) деятельности должно строиться на принципах законности, прозрачности, баланса интересов, быть необременительной для объектов и субъектов и давать максимально полезный результат, то есть создавать должный уровень безопасности государства и граждан при минимальных финансовых и трудовых затратах контрольно-надзорных органов и объектов.

Литература

1. *Адамов Д. С.* Анализ основных положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации // Актуальные вопросы пожарной безопасности. 2020. № 4 (6). С. 26–32.
2. *Кудрин А.* Регуляторная гильотина должна в два раза сократить контрольные функции ведомств [Электронный ресурс]. URL: https://olimpoks.ru/oks/news/detail.php?ELEMENT_ID=61710 (дата обращения: 12.12.2022).
3. *Захарцова Н. А.* Контроль и надзор в механизме современного государства: понятие, сущность, основные характеристики // Молодой ученый. 2022. № 42 (437). С. 293–297.
4. *Конин Н. М.* Административное право : учебник для вузов / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. М. : Юрайт, 2023. 459 с.
5. *Масалаб А. Ф.* Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. 2020. № 4. С. 94–101.
6. *Фесько Д. С.* Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц // Вестник ННГУ. 2021. № 1. С. 163–171.
7. *Чепунов О. И.* Некоторые проблемы «регуляторной гильотины» // НОМОТНИКА. Философия. Социология. Право. 2020. Т. 45. № 1. С. 133–140.

Об авторах:

Астахова Оксана Александровна, студентка 3-го курса магистратуры Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); moiseenko-oksana@mail.ru

Гриднев Валерий Павлович, профессор кафедры общественных наук Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор исторических наук, профессор; valerijgridnev@yandex.ru

References

1. Adamov D. S. Analysis of the main provisions of Federal Law N 248 dated 07/31/2020 “On State Control (supervision) and Municipal Control in the Russian Federation” // Topical issues of fire safety. [Aktual’nye voprosy pozharnoi bezopasnosti]. 2020. N 4 (6). P. 26–32. (In Russ.)
2. Kudrin A. The regulatory guillotine should halve the control functions of departments [Electronic resource]. URL: https://olimpoks.ru/oks/news/detail.php?ELEMENT_ID=61710 (accessed: 12.12.2022). (In Russ.)
3. Zakhartsova N. A. Control and supervision in the mechanism of the modern state: concept, essence, main characteristics // Young scientist. [Molodoi uchenyi]. 2022. N 42 (437). P. 293–297. (In Russ.)
4. Konin N. M. Administrative law: textbook for universities / N. M. Konin, E. I. Matorina. Moscow : Yurait, 2023. 459 p. (In Russ.)
5. Masalab A. F. Problems of development of state control and supervision in the context of legislative reform // Law enforcement. [Pravoprименение]. 2020. N 4. P. 94–101. (In Russ.)
6. Fesko D. S. New legislation on state control (supervision) and guarantees of the rights of controlled persons // Bulletin of the National Research University. [Vestnik NNGU]. 2021. N 1. P. 163–171. (In Russ.)

7. Chepunov O. I. Some problems of the “regulatory guillotine” // NOMOTHETIKA. [NOMOTHETIKA]. Philosophy. Sociology. Right. 2020. Vol. 45. N 1. P. 133–140. (In Russ.)

About the authors:

Oksana A. Astakhova, 3rd year graduate student of the North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); moiseenko-oksana@mail.ru

Valeriy P. Gridnev, Professor of the Chair of Social Sciences of the North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); Doctor of Science (Historical Sciences), Professor; valerijgridnev@yandex.ru