

DOI 10.37539/2949-1991.2024.1.12.008

Хараберюш Иван Федорович, д.ю.н., профессор,
Государственное бюджетное учреждение «Институт
экономических исследований, г. Донецк ДНР

**ПРИМЕНЕНИЕ НАУЧНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЫТА
В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
APPLICATION OF SCIENTIFIC AND REGIONAL EXPERIENCE
IN IMPROVING CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES
OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC**

Аннотация: В статье рассмотрены научные исследования, посвященные совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, и опыт Воронежской области по внедрению приоритетных направлений повышения эффективности работы контрольно-надзорных органов. Даны предложения по применению этих новаций и опыта в становлении контрольно-надзорной деятельности как в Донецкой Народной Республике, так и в других вновь принятых регионах.

Abstract: The article discusses scientific research on improving control and supervisory activities, and the experience of the Voronezh region in introducing priority areas for increasing the efficiency of control and supervisory authorities. Proposals are given for the use of these innovations and experience in the development of control and supervisory activities both in the Donetsk People's Republic and in other newly adopted regions.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, реформирование, профилактика, информатизация, контрольно-надзорные органы.

Keywords: control and supervisory activities, reform, prevention, informatization, control and supervisory authorities.

В связи с вхождением Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) в состав Российской Федерации и образования нового субъекта (Донецкой Народной Республики), идет процесс ликвидации всех контрольно-надзорных органов (далее – КНО) ДНР и формирования новых органов контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД). В процессе формирования КНО своевременным, по нашему мнению, будет применение опыта ведущих регионов РФ в вопросе организации и проведения реформы КНД.

Это актуально именно в настоящее время на этапе очередной реформы контрольно-надзорной деятельности, которую на XXV Петербургском международном экономическом форуме 17 июня 2022 г. определил Президент РФ. Путин В.В. в своем выступлении сосредоточил внимание на том, что в дальнейшем продолжит снижаться административная нагрузка, так как после введения мораториев на проверки количество нарушений со стороны предпринимателей не выросло, а снизилось [1]. По итогам Петербургского международного экономического форума Президент поставил перед Правительством РФ задачу подготовить следующий этап реформы КНД.

Дальнейшим этапом в реформировании контрольно-надзорной деятельности, мы считаем, принятую распоряжением Правительства РФ от 21.12.2023 N 3745-р Концепцию совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года (далее – Концепция КНД), которая разработана в соответствии с исполнением подпункта "е" пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июля 2022 г. № Пр-1269. Концепция КНД



направлена на формирование единого подхода к дальнейшему совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации и ее регионах, основными приоритетными направлениями которой являются:

- расширение сфер применения риск-ориентированного подхода к КНД;
- расширение контрольно-надзорных мероприятий, имеющих профилактический характер, при общем снижении излишних проверок;
- развитие и широкое внедрение информационных технологий, цифровых сервисов, электронных систем для расширения взаимодействия контрольно-надзорных органов и бизнеса;
- внедрение и развитие системы дистанционного обучения для различных категорий работников, осуществляющих контрольные полномочия;
- формирование новой конституционно-правовой философии развития контрольно-надзорной деятельности [2].

Актуальность вопросов совершенствования КНД по мнению Медведевой Н.Г. состоит в том, что «в России действует большое количество контрольно-надзорных органов, которые проводят большое количество проверок хозяйствующих субъектов, как минимум, препятствующих их хозяйственной деятельности, а как максимум, вмешивающихся в их финансово-хозяйственную деятельность. Анализ системы государственного контроля (надзора) показал, что в РФ более 100 видов государственного контроля (надзора), одних только проверок ежегодно проводится более миллиона». Далее автор подчеркивает, что лишь в 15 % проверок выявляется реальное правонарушение, а 83 % людей, имеющих свой бизнес, после того, как на них завели уголовное дело, лишаются своей фирмы. Это свидетельствует о неэффективной системе отбора кандидатов для проведения в отношении них контрольных мероприятий и неэффективности самой системы контроля. Также нередки случаи нарушения законодательства о контрольно-надзорной деятельности, превышения контролерами своих служебных полномочий, либо злоупотребления ими. Такие случаи – основание для снижения доверия к институту государственного контроля (надзора), нивелирования его предназначения как института власти, обеспечивающего законность [3, с. 72].

Определенный интерес представляет процесс совершенствования контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации, реализация контролирующими органами основных положений Концепции КНД, опыт которых можно применить в становлении КНД во вновь принятых республиках и областях вообще и Донецкой Народной Республики в частности.

Вопросами изучения проблем и совершенствования КНД занимались ученые Агамагомедова С.А [4], Добролюбова Е.И [5], Масленникова Е.В [6], Медведева Н.Г [7] и другие. Однако требует отдельного рассмотрения специфика и особенности становления и совершенствования КНД во вновь принятых в состав Российской Федерации республик и областей.

Попробуем обосновать необходимость и возможность применения основных приоритетных направлений Концепции КНД в деятельности контрольно-надзорных органов ДНР.

Агамагомедова С.А., обосновывая применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, обозначает его с теоретико-правовых позиций как: принцип современной системы государственного контроля и надзора; условие выборочности и достаточности государственного контроля и надзора; средство снижения административной нагрузки на подконтрольную сферу; средство стимулирования подконтрольной сферы в заданном направлении; современный метод организации и осуществления государственного контроля и надзора [4, с. 465]. Мы считаем, что



немаловажное значение в характеристике риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности имеет профилактическая составляющая, которая также обозначает его с теоретико-правовых позиций.

Масалаб А.Ф., проанализировав особенности законодательного регулирования института государственного контроля (надзора) выделила три этапа его становления. В настоящее время, она констатирует, в нашей стране реализуется третий этап реформы контрольно-надзорной деятельности. Его особенностями является принятие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» который имеет ряд очевидных преимуществ: расширение сферы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора, чёткая регламентация всех осуществляемых мероприятий и уход от монополии проверок как основного инструмента контрольно-надзорной деятельности, применение при осуществлении контроля (надзора) превентивного, а не карательного подхода [9, с. 99].

Положительным примером такого подхода может служить реализация реформы контрольно-надзорной деятельности в Управлении Роспотребнадзора по Воронежской области [10], которое с 1 июля 2021 года осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В соответствии с ним установлен новый порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля и определен приоритет профилактических мероприятий над контрольными (надзорными) мероприятиями. Реформа контрольно-надзорной деятельности в Воронежской области направлена на повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, в том числе при организации и планировании плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Приоритетным направлением является деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в области обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности и защиты прав потребителей.

Согласно внесенным изменениям, в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в 2023 году включены плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса.

Также в соответствии с постановлением Правительства РФ от 01.10.2022 № 1743 в планы контрольно-надзорных мероприятий (далее – КНМ) Управления Роспотребнадзора по Воронежской области на 2023 год внесены изменения, в соответствии с которыми не проводились плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, а в отношении таких учреждений проводился профилактический визит продолжительностью один день, не предусматривающий возможность отказа от его проведения. При этом, профилактический визит проводился в том числе в целях оценки соблюдения обязательных требований и предусматривал возможность проведения осмотра, отбора проб (образцов), истребования документов, испытания, инструментального обследования, экспертизы. Срок проведения профилактического визита продлевался при необходимости инструментального обследования. В случае выявления по результатам такого профилактического визита нарушений обязательных требований, органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя контролируемого лица, выдавалось предписание об устранении выявленных нарушений или контролируемому лицу с



одновременным направлением копии предписания в орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя контролируемого лица.

Следует отметить с положительной стороны и Программу профилактики рисков причинения ущерба охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного жилищного контроля (надзора) государственной жилищной инспекцией Воронежской области (далее – Программа профилактики) [11], которая разработана в соответствии со ст. 44 ФЗ № 248-ФЗ и с постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям».

Программой профилактики определен перечень контролируемых лиц, обозначены обязательные требования, выделены наиболее типичные нарушения, утверждены ключевые показатели КНД и их паспорта. На официальном сайте инспекции в сети Интернет, на главной странице созданы специальные рубрики и разделы, где постоянно публикуется информация по вопросам соблюдения обязательных требований о практике осуществления КНД, о типичных нарушениях, о рекомендациях по недопущению нарушений. Акцент делается на то, что снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям может быть обеспечено за счет информированности об обязательных требованиях и мотивации к добросовестному поведению юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Нам хочется подчеркнуть, что перечень обязательных требований должен быть по возможности исчерпывающим и классифицированным.

Важным моментом в Программе профилактики, мы считаем, является консультирование контролируемых лиц, которое предписано проводить должностным лицам инспекции безвозмездно по телефону, посредством видеоконференцсвязи, на личном приеме, в ходе проведения профилактического, надзорного мероприятия, а также в письменной форме. По нашему мнению, мотивацией к добросовестному поведению контролируемых субъектов будет способствовать их консультирование и во время проведения проверки с целью контроля.

В Программу профилактики включен перечень показателей ее результативности, который состоит из пяти показателей, служащих основанием для составления суммарного показателя эффективности профилактического мероприятия. Мы считаем, что в перечне показателей результативности и эффективности КНД должны быть включены показатели, позволяющие учитывать позицию граждан и контролируемого субъекта. Это позволит, во-первых, получить оценку влияния КНД на минимизацию рисков причинения вреда хозяйственной деятельности. Во-вторых, повысит объективность суммарного показателя эффективности КНМ.

Об этом прямо пишет в своей работе Добролюбова Е.И. – «интегральным показателем, характеризующим обоснованность КНД, является доверие граждан и бизнеса контрольно-надзорным органам» [5, с. 31].

На всероссийском Форуме контрольно-надзорных органов, который проходил 28-29 сентября 2023 года в Санкт-Петербурге, было отмечено, что Воронежская область находится в числе регионов-лидеров в России по цифровизации контрольно-надзорной деятельности [12]. В Воронежской области в рамках процесса цифровизации обеспечена регистрация всех КНО в информационных системах, предусмотренных Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации». Речь идет о Едином реестре видов контроля, Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, Государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности и подсистеме «Досудебное обжалование».



Такое лидирующее положение стало возможным, мы считаем, благодаря личному контролю Губернатора Воронежской области. По поручению главы региона департамент экономического развития, осуществляющий координацию мероприятий реформы контрольно-надзорной деятельности на территории Воронежской области, в течение текущего года организовал и провел серию совещаний с представителями КНО. По их итогам были даны поручения, направленные на активизацию работы по внедрению современных цифровых решений в деятельность контрольных (надзорных) органов. Этот факт подчеркивает роль первого руководителя в реформировании такого важного элемента экономической безопасности региона как контрольно-надзорная деятельность.

Как отмечалось выше, в настоящий момент происходит становление КНО ДНР в соответствии с законодательством РФ и произвести системный анализ их работы не представляется возможным, так как сайты практически всех республиканских контрольных (надзорных) служб и управлений не имеют необходимой для анализа информации и находятся в процессе формирования.

Рассмотрим для примера управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Донецкой Народной Республике. Сайт находится в состоянии формирования и, по нашему мнению, не структурирован по содержанию и не имеет необходимого наполнения контентом в соответствии с нормативными требованиями и лучшими образцами сайтов аналогичных управлений субъектов РФ. Приведем возможный вариант структуры раздела «Для предпринимателей», представляющий наибольший интерес для нашего исследования. Исходя из анализа требований нормативно-правовых документов и научных работ, посвященных этому вопросу [4; 8; 13; 14], мы считаем, что в этом разделе могут быть сформированы следующие подразделы с соответствующим наполнением: «План проведения плановых КНМ», «Профилактика нарушений обязательных требований», «Документы», «Вопросы и ответы», «Памятки», «Проверочные листы», «Досудебное обжалование», «Перечни объектов государственного контроля (надзора), которым присвоены категории риска», «Анкета-опросник для проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для выявления проблемных вопросов, возникающих в ходе осуществления деятельности», «Самообследование», «Заявление на проведение профилактического визита», «Реестр категоризованных объектов», «Классификатор обязательных требований».

Для формирования сайта управления Роспотребнадзора по ДНР, мы полагаем, также может быть использован опыт и содержание сайта управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Воронежской области (<https://36.rospotrebnadzor.ru/>).

Проведенный анализ научных работ, посвященных совершенствованию КНД, и опыта контрольно-надзорной деятельности в Воронежской области позволяет нам сформулировать ряд предложений по применению этих новаций и опыта в становлении контрольно-надзорной деятельности как в Донецкой Народной Республике, так и в других вновь принятых регионах:

1. При применении риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в большей степени опираться на ее профилактическую составляющую с целью осуществления контроля (надзора), имеющего превентивную, а не карательную направленность.

2. Разработать Программу профилактики рисков причинения ущерба охраняемым законом ценностям контрольно-надзорными органами ДНР с учетом опыта Воронежской области.

3. В перечень показателей результативности и эффективности КНД включить показатели, позволяющие учитывать позицию граждан и контролируемого субъекта.



4. По каждому их видов КНД составить классификатор обязательных требований, соответствие которым оценивается в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального надзора. Он должен быть исчерпывающим.

5. Произвести регистрацию всех КНО в информационных системах, предусмотренных Федеральным законом РФ «О государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации», используя опыт Воронежской области.

6. При формировании сайтов КНО использовать опыт Воронежской области.

Список литературы:

1. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума // Сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/68669>

2. Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10. С. 102–116. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.102-116

3. Медведева Н.Г. Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8. С. 71–78. <https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.12>.

4. Агагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 4. С. 460–470.

5. Добролюбова Е.И. Качество государственного контроля и регулирования с позиции граждан и бизнеса: основные тенденции // Государственная служба. 2022. № 1. С. 29–38.

6. Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. 2020. Т. 15, № 1. С. 90–107.

7. Медведева Н.Г. Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8. С. 71–78. <https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.12>.

8. Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10. С. 102–116. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.102-116.

9. Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. 2020. Т. 4, № 4. С. 94–101. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4 (4).94-101.

10. О реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, проведении профилактических визитов. URL: https://liski-adm.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/novosti-i-reportazhi/novosti_352.html

11. Об утверждении программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного жилищного контроля (надзора) на территории Воронежской области. Приказ государственной жилищной инспекции Воронежской области от 06.12.2021 г. № 151. URL: <https://gzhi.govrn.ru/storage/2023/01/27/prikaz-151-0001.pdf>

12. В Воронежской области растёт уровень цифровизации контрольно-надзорной деятельности. URL: <https://voronezh365.ru/news/ekonomika/v-voronezhskoy-oblasti-rastet-uroven-cifrovizacii-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti.htm>



13. Южаков В.Н., Спиридонов А.А. Клиентоцентричность государственного контроля: ориентация на баланс интересов сторон // Государственная служба. 2023. № 2. С. 13–28.

14. Добролюбова Е.И. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности на основе оценки мотивации бизнеса к соблюдению требований регулирования // Управленец. 2021. № 2. С. 63–73.

