

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 342.6

РЕФОРМА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА (НА ПРИМЕРЕ МЧС РОССИИ)

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного и гражданского права и процесса, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: dvoymenny-ia@ranepa.ru

SPIN-код: 3265-9965

Поступила в редакцию 12.05.2022. Принята к публикации 21.05.2022

Аннотация

Предмет. Контрольно-надзорная деятельность МЧС России.

Тема. Правовое регулирование и целевые ориентиры реформы государственного и муниципального контроля (надзора) в России.

Цели. Анализ актуальных вопросов осуществления контрольно-надзорной деятельности МЧС России в условиях проведения реформы контрольно-надзорной деятельности.

Методология. Общенаучные и специальные методы познания: логические методы (анализа, синтеза, дедукции, индукции), формально-юридический, статистический.

Результаты. Определены особенности реализации реформы контрольно-надзорной деятельности органами МЧС России, в частности применения риск-ориентированного подхода в органах государственного пожарного надзора МЧС России и реализации механизма «регуляторной гильотины» в нормативно-правовой практике МЧС России.

Область применения. Дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности МЧС России.

Выводы. МЧС России подготовило один из наиболее качественных планов по реализации проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности, предусматривающий внедрение риск-ориентированного подхода по основным видам контроля и надзора, находящимся в ведении министерства.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, реформа контрольно-надзорной деятельности, риск-ориентированный подход, МЧС России.

UDC 342.6

REFORM OF THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL CONTROL AND SUPERVISION (ON THE EXAMPLE OF THE EMERCOM OF RUSSIA)

Dvoymenny I. A., candidate of legal sciences, associate professor, Head of the Department of Criminal and Civil Law and Procedure, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (branch of RANEPa), Voronezh, Russia

E-mail: dvoymenny-ia@ranepa.ru

SPIN: 3265-9965

Annotation

Subject. Control and supervisory activity of the Ministry of Emergency Situations of Russia.

Topic. Legal regulation and targets for the reform of state and municipal control (supervision) in Russia.

Goals. Analysis of topical issues of implementation of the control and supervisory activities of the Ministry of Emergency Situations of Russia in the context of the reform of control and supervisory activities.

Methodology. General scientific and special methods of cognition: logical methods (analysis, synthesis, deduction, induction), formal legal, statistical.

Results. The features of the implementation of the reform of control and supervision activities by the bodies of the Ministry of Emergency Situations of Russia, in particular, the use of a risk-based approach in the state fire supervision bodies of the Ministry of Emergency Situations of Russia and the implementation of the «regulatory guillotine» mechanism in the legal practice of the Ministry of Emergency Situations of Russia are determined.

Application area. Further improvement of the regulatory and legal regulation of the control and supervisory activities of the EMERCOM of Russia.

Conclusions. The Ministry of Emergency Situations of Russia has prepared one of the most high-quality plans for the implementation of the ongoing reform of control and supervision activities, which provides for the introduction of a risk-based approach to the main types of control and supervision under the jurisdiction of the ministry.

Key words: control and supervisory activities, reform of control and supervisory activities, risk-based approach, EMERCOM of Russia.

DOI: 10.22394/1997-4469-2022-57-2-147-151

Введение

Одним из стратегически важных и актуальных направлений проводимой в стране административной реформы является совершенствование контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти различного уровня функционирования и компетенций. Контрольная (надзорная) деятельность является одной из ключевых функций государственного управления, направленной на обеспечение законности и правопорядка, а также иных конституционно значимых ценностей.

Основные векторы развития контрольно-надзорной деятельности МЧС России в современных условиях

В целях реализации государственной политики в различных сферах деятельности, осуществления государственного нормативного правового регулирования вопросов обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также специальных разрешительных, надзорных и контрольных функций, в установленном порядке создаются уполномоченные органы государственного контроля (надзора). В создании эффективной системы контроля важную роль играет определение оптимальной степени вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов. Задачей реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации является создание системы четких, современных требований в отдельных сферах общественных отношений, ликвидация избыточных административных требований к хозяйствующим субъектам.

Государственный надзор в области гражданской обороны, федеральный государственный надзор в области защиты от чрезвычайных ситуаций и федеральный государственный по-

жарный надзор в пределах установленной компетенции осуществляются надзорными органами МЧС России и их должностными лицами. МЧС России входит в число федеральных ведомств, в приоритетном порядке реализующих реформу контрольно-надзорной деятельности.

Под надзорно-профилактической деятельностью МЧС России понимается деятельность структурных подразделений системы МЧС России, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) в области гражданской обороны, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности.

Надзорно-профилактическую деятельность осуществляют надзорные органы МЧС России, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного надзора в области гражданской обороны, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, государственного пожарного надзора.

Основными задачами надзорных органов МЧС России являются осуществление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, деятельности по проведению проверок соблюдения организациями и гражданами обязательных требований в области пожарной безопасности и гражданской обороны, предупреждение чрезвычайных ситуаций и принятие мер по результатам этих проверок.

Надзорные органы МЧС России, осуществляющие государственный надзор в области гражданской обороны, государственный надзор в области защиты от чрезвычайных ситуаций и государственный пожарный надзор, в своей деятельности руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными зако-

нами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МЧС России.

Деятельность надзорных органов МЧС России осуществляется на основе подчинения нижестоящих надзорных органов МЧС России вышестоящим.

К видам государственного надзора и контроля МЧС относятся:

— федеральный государственный контроль (надзор) за безопасностью людей на водных объектах;

— федеральный государственный пожарный надзор;

— федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

— федеральный государственный надзор в области гражданской обороны;

— лицензионный контроль.

Контрольная (надзорная) деятельность МЧС осуществляется на нескольких уровнях:

— федеральный уровень контроля — осуществляется должностными лицами центрального аппарата МЧС России, наделенными правами контроля (надзора);

— уровень контроля субъекта Российской Федерации — осуществляется должностными лицами Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, наделенными правами контроля (надзора);

— уровень контроля территориальных подразделений надзорной деятельности и профилактической работы и региональных отделов государственной надзорной деятельности и профилактической работы управлений по административным округам — осуществляется должностными лицами территориальных подразделений надзорной деятельности и профилактической работы и региональных отделов государственной надзорной деятельности и профилактической работы управлений по административным округам, наделенных правами контроля (надзора).

Одним из приоритетных направлений административной реформы в России являлось ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования. С 2016 года по настоящее время осуществляется реформа контрольно-надзорной деятельности и механизма «регуляторной гильотины», задачей которого является «тотальный пересмотр обязательных требований, в соответствии с которым нормативные акты и содержащиеся в них обязательные требования должны

быть пересмотрены с широким участием предпринимательского и экспертного сообществ» [1]. Применение данного механизма имеет важное значение для осуществления надзорной деятельности МЧС России. По результатам пересмотра нормативной правовой базы МЧС России было отменено свыше 100 нормативных актов, действовавших в период с 1991 по 2018 гг. Все они содержали требования, соблюдение которых оценивалось органами МЧС России при проведении соответствующего вида государственного надзора и лицензионного контроля. Вместо них утверждены 7 источников права, направленных на повышение безопасности граждан. В настоящее время Перечень обязательных требований, размещенный на официальном сайте МЧС России, насчитывает порядка 90 различных нормативных актов, среди которых 25 федеральных законов, 27 актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, 35 документов, принятых МЧС России, и несколько международных актов [2].

Одним из значимых событий в рамках проводимой реформы стало принятие в 2020 году федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (вступил в силу с 1 июля 2021 г.) [3]. Основная идея закона — отказ от проверки как единственного вида контрольно-надзорного мероприятия и установление семи видов профилактических мероприятий: информирование и обобщение правоприменительной практики, стимулирование добросовестности, профилактический визит, консультирование, направление предостережений и самообследование.

Во исполнение закона с 1 июля 2021 г. в России заработал Единый реестр видов контроля (надзора), в который включены: все виды контроля федерального, регионального и муниципального уровней и их описание; надзорные органы, осуществляющие эти виды контроля (надзора). Единый реестр сформирует набор данных в контрольно-надзорной деятельности, что позволит ее анализировать и принимать управленческие решения.

Ключевыми преимуществами федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» являются:

— применение риск-ориентированного подхода, при котором выбор формы, продолжительности, периодичности проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушения обязательных требований зависит от отнесения деятельности юридического лица и индивидуального предпринимателя к определенной категории риска;

— вариативность выбора мероприятий по контролю;

— ориентация на профилактику, а не на наказание;

— внедрение новой системы оценки результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, главным критерием которой станет снижение ущерба охраняемым законом ценностям, а не количество проведенных проверок и назначенных штрафов;

— широкое использование информационных технологий, включая формирование электронных реестров видов контроля, контрольных (надзорных) мероприятий и т. д.;

— исключение избыточных административных издержек и снижение административного давления на бизнес, связанного с реализацией контрольно-надзорных функций государства;

— направленность регулирования на повышение эффективности обеспечения защиты прав и законных интересов граждан.

Однако, несмотря на очевидные преимущества нового закона, стоит указать, что в законе имеются некоторые пробелы, которые необходимо устранить. Например, в соответствии со ст. 3 федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» для различных видов государственного и муниципального контроля должны быть приняты положения об их осуществлении, которые будут предусматривать порядок организации и осуществления данного вида контроля. Учитывая большое количество видов государственного и муниципального контроля, целесообразно провести дополнительную работу по разработке и принятию значительного массива порядков проведения каждого из видов контроля.

Еще одним важным условием реформирования контрольно-надзорной системы является ее цифровизация. В настоящее время МЧС России включено в эксперимент, проводимый Правительством Российской Федерации, по оптимизации разрешительной деятельности. В рамках эксперимента осуществляется цифровизация документооборота между объектом защиты и лицензирующим органом. Целями этих мероприятий являются цифровизация предоставления государственных услуг и деятельности государственных инспекторов по пожарному надзору, в том числе, перевод в электронно-цифровую среду взаимодействия между лицензирующим органом и соискателем лицензии, учет пожаров и их последствий, регистрация сведений о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях в государственной автоматизированной системе правовой статисти-

стики, а также формирование баз данных для проведения аналитики в режиме онлайн и внесение сведений в единый реестр контрольно-надзорных мероприятий.

В МЧС России проводится опытная эксплуатация ведомственных информационных систем:

— единой информационной среды цифровизации процессов предоставления государственных услуг (ЕИС ЦГУ);

— автоматизированной аналитической системы управления контрольно-надзорными органами МЧС России (ААС КНД).

Некоторые сервисы данных систем уже эксплуатируются на территории Российской Федерации и соответствуют нормативным требованиям. Например, в сервисе лицензирования ЕИС ЦГУ организована публикация сведений о выданных лицензиях в реестре лицензий на сайте МЧС России.

Таким образом, в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности МЧС России участвует в совершенствовании нормативного регулирования путем подготовки нормативных правовых актов различного уровня, а также в развитии цифровизации контрольно-надзорной деятельности и лицензирования. Эта работа в ближайшем будущем позволит перенести контрольно-надзорные функции в цифровую среду, повысить прозрачность деятельности инспекторского состава, освободит инспекторский состав от излишней бумажной отчетности. Значимыми экономическими и управленческими эффектами внедрения описанных нововведений в систему государственного контроля и надзора становится минимизация мероприятий по взаимодействию контролирующего органа с бизнесом и усиление профилактической работы за счет дистанционного контроля с помощью технологий удаленного доступа и наблюдения.

В настоящее время новые условия (пандемия коронавируса, политико-экономические санкции в отношении России) диктуют необходимость корректировки деятельности государственных органов исполнительной власти, в том числе и МЧС России. В соответствии с распоряжением Президента РФ снизить регуляторную и административную нагрузку на бизнес, МЧС России сократило плановые проверки пожарной безопасности предприятий на 80 %. Однако это сокращение не затронуло плановые проверки детских садов, школ, домов престарелых и детских домов. В целом можно сказать, что большинство проверок, запланированных МЧС России на 2022 год, отменено, такие меры полностью запрещены в отношении следующих категорий организаций: малых и средних предприятий, информация о которых внесена в Единый государственный реестр в установленном

порядке; юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не имеющих производственных единиц, относящихся к категории повышенного риска. Таким образом, для МЧС России, в соответствии Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. (Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336) [4], в части плановых проверок актуальным остается только одно направление: осуществление контроля в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого риска и высокого риска, а именно:

- дошкольное и начальное общее образование;
- основное общее и среднее (полное) общее образование;
- деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления;
- деятельность детских лагерей на время каникул;
- родильные дома, перинатальные центры;
- социальные услуги с обеспечением проживания.

Любые другие разработки следует исключить из графиков плановых проверок, публикуемых на порталах Главных управлений МЧС России по регионам. Внеплановые проверки, в соответствии с временными правилами, изложенными в Постановлении Правительства РФ, реализуются только при условии согласования с органами прокуратуры в случае непосредственной угрозы или по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера; либо по поручению Президента РФ, Председателя Правительства РФ или Заместителя Председателя Правительства РФ.

Заключение

Таким образом, все описанные нововведения, в первую очередь, направлены на оптимизацию организации первоочередных мер контроля за соблюдением обязательных требований в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций на социально значимых объектах.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном

отсутствии фактического или потенциально-го конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Механизм «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny/.
2. Вахмистрова С. И. «Регуляторная гильотина» в нормативно-правовой практике МЧС России / С. И. Вахмистрова, В. П. Вахмистров // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2020. — № 4 (49). — С. 49—54.
3. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : [федер. закон: принят Гос. Думой 22 июля 2020 г.: по состоянию на 6 дек. 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. — 03.08.2020. — № 31 (часть I). — Ст. 5007.
4. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля : [постан. Правительства РФ от 10 марта 2022 г.: по состоянию на 24 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. — 14.03.2022. — № 11. — Ст. 1715.

LIST OF LITERATURE

1. The mechanism of the «regulatory guillotine» [Electronic resource]. — Access mode: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny/.
2. Vakhmistrova S. I. “Regulatory guillotine” in the legal practice of the EMERCOM of Russia / S. I. Vakhmistrova, V. P. Vakhmistrov // Law. Safety. Emergencies. — 2020. — No. 4 (49). — S. 49—54.
3. On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation : [feder. law: adopted by the State. Duma July 22, 2020: as of December 6 2021] // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 08/03/2020. — No. 31 (part I). — Art. 5007.
4. On the features of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control : [decree. Government of the Russian Federation of March 10, 2022: as of March 24, 2022] // Collected Legislation of the Russian Federation. — 03/14/2022. — No. 11. — Art. 1715.