

Реформирование контрольно-надзорной деятельности: проблемы правового регулирования

Научный руководитель – Шевелева Наталья Александровна

Карицкая Анастасия Андреевна

Выпускник (магистр)

Санкт-Петербургский государственный университет, Юридический факультет, Кафедра государственного и административного права, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: anastasiakaritskaya@mail.ru

Необходимость реализации механизма «регуляторной гильотины» с целью актуализации и совершенствования регулирования контрольно-надзорной деятельности потребовала от законодателя параллельного создания ряда законов, в частности, Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее - Закон об обязательных требованиях) и Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Закон о контроле (надзоре)) [1].

В законодательство вводятся принципы установления обязательных требований, в частности, принцип открытости и предсказуемости обязательных требований, согласно которому содержащие их нормативные правовые акты подлежат предварительному обсуждению и обязательному опубликованию. Данный принцип направлен на обеспечение предсказуемости правового регулирования и предоставление возможности подконтрольным субъектам заранее привести свою деятельность в соответствие с новыми нормативными требованиями. В развитие этого принципа установлено, что нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, могут вступать в силу по общему правилу только два раза в год - с 1 марта, либо с 1 сентября, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта.

Предусматривается возможность введения экспериментальных правовых режимов, которые состоят в отказе от применения обязательных требований определенной группой лиц [2]. Применение экспериментального правового режима способно простимулировать конкретную отрасль экономики (например, сферу цифровых инноваций), однако требует не только от законодателя, но и от правоприменителя тщательного соблюдения конституционного принципа равенства.

Предусматривается возможность официальных разъяснений обязательных требований. Хотя прямо оговаривается, что официальные разъяснения обязательных требований издаются для пояснения их содержания и не могут устанавливать новые обязательные требования, на практике не исключается ситуация искажения смысла обязательного требования его разъяснениями. Не будучи названными нормативными правовыми актами напрямую, официальные разъяснения обязательных требований фактически такой статус приобретают.

Закон о контроле (надзоре), вводя общие принципы соответствующих мероприятий, исключает из сферы своего действия достаточно большое количество контрольно-надзорных мероприятий, то есть устанавливает широкий перечень видов государственного контроля, к которым его положения не применяются. Таким образом, прогрессивные законодательные нововведения, содержащиеся в данном Законе, не применяются, в частности, к налоговому, валютному, таможенному контролю, контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, надзору за деятельностью некоммерческих организаций, что не вполне отвечает цели унификации соответствующего регулирования.

Сохраняется и конкретизируется т.н. риск-ориентированный подход, заложенный в действующем законодательстве о контрольно-надзорной деятельности [3]. В частности, частота и содержание проверочных мероприятий ставится в зависимость от категории риска, к которой отнесен проверяемый субъект, а эффективность контрольно-надзорных мер обуславливается выявленными рисками, а не количеством проверок и выявленных нарушений. Такой подход согласуется с положениями Закона об обязательных требованиях, которые исключают установление обязательных требований в целях уменьшения или устранения коммерческих и иных рисков, не причиняющих вред (ущерб) охраняемым законом ценностям.

Новое регулирование, устанавливая принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, отдельно выделяет принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований. При этом такое стимулирование является одной из основных целей профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, однако меры стимулирования добросовестности законодателем не отнесены к обязательным профилактическим мероприятиям. Кроме того, Закон о контроле (надзоре) допускает возможность нематериального поощрения добросовестных контролируемых лиц, что также потребует строгого соблюдения принципа равенства при оценке деятельности субъектов, претендующих на такое поощрение.

Законодательно закреплен принцип соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, что особенно важно, поскольку осуществление органами публичной власти контрольных (надзорных) функций, хотя и не может в полной мере отождествляться с ограничением прав и свобод человека и гражданина в смысле части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, способно определенным образом осложнить процесс реализации ими своих прав, свобод и законных интересов.

Источники и литература

- 1) Летуновский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2021. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- 2) Порядок введения и действия экспериментального правового режима определяется федеральным законом, в частности, Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».
- 3) Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»