

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Зырянов С.М., Калмыкова А.В.¹

Аннотация

Контрольно-надзорные органы разрабатывают и внедряют программы профилактики нарушений обязательных требований нормативных правовых актов, а также требований, установленных муниципальными правовыми актами, контроль (надзор) за соблюдением которых эти органы осуществляют. Профилактическая деятельность ведется за счет средств бюджета Российской Федерации, поэтому необходима оценка эффективности их расходования. Однако в настоящее время отсутствуют критерии и методика оценки эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов. В статье предпринята попытка поиска показателей, по которым было бы возможно эту эффективность оценить. Формирующаяся практика внедрения законодательных новелл в деятельность отдельных контрольно-надзорных органов анализировалась на основе статистических данных и ежегодно представляемых контрольно-надзорными органами показателей, на которые, по мнению авторов, должна влиять профилактическая деятельность. Изучение нормативной правовой основы профилактики показало, что на сегодняшний день отсутствует законодательная определенность в отношении предмета профилактики (к таковому относят нарушения обязательных требований, вред (ущерб), риск причинения вреда (ущерба) и чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера). По результатам исследования сделан вывод, что профилактическая функция реализуется на современном этапе в значительной степени формаль-

¹ Зырянов Сергей Михайлович – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ведущий научный сотрудник РЭУ им. В.Г. Плеханова. Адрес: 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36. E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Калмыкова Анастасия Валентиновна – старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34. E-mail: efimova_anastasi@mail.ru

но. Углубленное рассмотрение даже самых передовых примеров не позволяет утверждать, что удачное оформление ресурсов в сети интернет, предназначенных для обеспечения профилактического воздействия на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соответствует их содержанию. Представлена краткая характеристика возможных моделей оценки эффективности профилактической деятельности, а также предложены идеи социологических исследований по мере наработки практики.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор); эффективность; профилактика правонарушений; причинение вреда; нарушение обязательных требований.

Введение

Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль – важнейшие и неотъемлемые элементы государственного управления. Они позволяют оценить результативность воздействия государства на общественные отношения. От того, насколько эффективна и продуктивна система государственного контроля (надзора), муниципального контроля в стране, зависят предпринимательский климат, степень свободы реализации конституционного права на свободу предпринимательской деятельности (Терещенко, 2011, с. 3).

Законодательство о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле весьма динамично. Оно находится в поисках такого баланса частного и публичного воздействия, при котором бы обеспечивались свобода договора и справедливое функционирование рынка – с одной стороны, и защита интересов различных социальных групп – с другой. К сожалению, исследователи отмечают, что пока объем контроля увеличивается, а его эффективность уменьшается (Тихомиров, 2019; Мартынов, 2016).

Начатая в 2017 г. широкомасштабная реформа контроля (надзора) призвана коренным образом изменить характер отношений между контрольно-надзорными органами и бизнесом, осуществить переход от традиционных методов контроля (надзора), сдерживающих от нарушений обязательных требований угрозой применения санкций, к новым для российского правопорядка методам, предполагающим сотрудничество и направленным на предупреждение нарушений обязательных требований и их вредных последствий.

В соответствии с новеллами Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон N 294-ФЗ), контрольно-надзорные органы обязаны разрабатывать и внедрять программы профилактики нарушений обязательных требований, контроль (надзор) за соблюдением которых эти органы осуществляют. Аналогичные положения заложены в проекте Федерального закона N 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и в подготовленной Минэкономразвития России новой существенно переработанной редакции

данного законопроекта (далее – законопроект N 332053-7). Добросовестность выполнения контрольно-надзорными органами обязанностей по осуществлению профилактики влияет не только на эффективность расходования выделяемых бюджетных средств, но и на общую эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности. Поэтому на современном этапе реформы контроля (надзора) особое значение приобретает поиск критериев и методик оценки эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов как средства управления.

Нормативные правовые акты предусматривают необходимость оценки эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов, но не предлагают показателей и методик проведения такой оценки. В то же время контрольно-надзорные органы своими нормативными правовыми актами уже определяют формы и методы профилактики, устанавливают требования к ее осуществлению.

Проблемным вопросом является как сам порядок проведения профилактических мероприятий органами государственного контроля (надзора), так и критерии оценки результативности таких мероприятий, ориентированных на размер предотвращенного ущерба.

Отсутствие исследований по данному вопросу заставляет обращаться к анализу действующего законодательства Российской Федерации, как на федеральном, так и региональном уровнях, анализировать планы профилактики, материалы и документы, отражающие полноту и качество реализации данных планов, а также опыт проведения профилактики в зарубежных странах.

В первой части настоящей статьи показаны основные направления профилактической деятельности. Авторы исходят из гипотезы, что обвинительный уклон вопреки презумпции добросовестности бизнеса деморализует адресатов обязательных требований, особенно в тех случаях, когда ответственность наступает несмотря на то, что лицом были предприняты определенные усилия к соблюдению обязательных требований (см.: Simon, 2002, 2003; Braithwaite, 1985). Формы и методы профилактики, реализуемые и планируемые к реализации контрольно-надзорными органами, сравниваются с реализуемыми в зарубежных странах.

Во второй части статьи решается задача выбора показателей оценки эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов. Авторы отмечают отсутствие научных исследований по данному вопросу, однако полагают, что за основу могут быть взяты предложения по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом (Добролюбова, 2016; Добролюбова, Южаков, 2017; Южаков и др., 2017; Южаков и др., 2019). Авторы рассматривают эффективность профилактической деятельности как с точки зрения качества реализации профилактических мероприятий, так и их влияния на общие результаты контрольно-надзорной деятельности.

Основываясь на полученных данных, в третьей части статьи авторы оценивают реализацию профилактических мер по материалам, представленным контрольно-надзорными органами на их официальных сайтах в сети интер-

нет. Цель данной работы заключается в оценке исполнительской дисциплины – того, насколько полно и адекватно реализуются на практике планируемые и требуемые законодательством профилактические мероприятия.

В завершающей части статьи авторы применяют более объективный метод оценки эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов, основанный на полученном в ходе исследования выводе о том, что эффективность профилактики проявляется на показателях самой контрольно-надзорной деятельности как «вторая производная», меняя динамику изменения показателей, которые можно рассматривать в качестве «первой производной» – количество случаев причинения вреда на контролируемых объектах и количество выявленных контрольно-надзорными органами фактов нарушений обязательных требований.

По результатам исследования авторами представлена краткая характеристика возможных моделей оценки эффективности профилактической деятельности, а также предложены идеи социологических исследований по мере наработки практики, которые будут способствовать повышению качества государственного управления контрольно-надзорной деятельностью.

Анализ положений федерального и регионального законодательства, регулирующего порядок осуществления профилактики в сфере контрольно-надзорной деятельности

Ориентация управленческого процесса на «good government» требует широкого взаимодействия субъектов предпринимательства с органами контроля (надзора), где профилактика играет ведущую роль. Требование осуществления профилактики нарушений обязательных требований включено Федеральным законом N 277-ФЗ в легальную дефиницию понятия «государственный контроль (надзор)», данную в ст. 2 Федерального закона N 294-ФЗ.

В соответствии с указанными изменениями, вступившими в силу по истечении 180 дней со дня официального опубликования Федерального закона N 277-ФЗ, т. е. уже в декабре 2016 г., государственный контроль (надзор), равно как и муниципальный контроль, следует рассматривать как деятельность уполномоченных органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований не только посредством организации и проведения традиционных проверок с последующим принятием мер по пресечению нарушений и устранению их последствий, но также с помощью мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, распространения новых методов контроля (надзора), не требующих взаимодействия с контролируруемыми субъектами. Обязательными элементами контрольно-надзорной деятельности должны стать анализ и прогнозирование законности осуществления предпринимательской деятельности.

Профилактика правонарушений является важным элементом системы управления рисками. Часть 2 ст. 8.1 Федерального закона N 294-ФЗ устанавливает, что риск-ориентированный подход как метод организации

и осуществления государственного контроля (надзора) предполагает выбор интенсивности и формы проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований в зависимости от категории риска либо класса (категории) опасности деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя.

В соответствии со ст. 8.2 Федерального закона N 294-ФЗ органы контроля (надзора) в целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, осуществляют мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений.

Федеральный законодатель сформулировал перечень основных средств профилактики нарушений обязательных требований в ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона N 294-ФЗ. В этот перечень вошли:

- информирование посредством размещения на официальных сайтах для каждого вида контроля (надзора) перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, подлежащие проверке, с раскрытием содержания этих требований;
- информирование контролируемых лиц с помощью актуальных руководств и рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, публикаций в средствах массовой информации и т. д.;
- ежегодное обобщение практики контроля (надзора) и ее публикация, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований и рекомендаций по их недопущению;
- выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Полнее формы и методы профилактической деятельности контрольно-надзорных органов на федеральном и региональном уровнях раскрываются в Методических рекомендациях по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований, утвержденных Протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20 января 2017 г. N 1 (далее – Методические рекомендации). Ими же определяется и само понятие «профилактическое мероприятие» (см.: п. 3). Важным представляется положение Методических рекомендаций о том, что информирование, как один из видов профилактических мероприятий, должно осуществляться в отношении неопределенного круга подконтрольных субъектов с помощью средств массовой информации (печатные издания, телевидение, радио, социальные сети и др.) и социальной наружной рекламы. Упор при информировании должен быть сделан на важности добросовестного соблюдения обязательных требований для формирования и укрепления культуры безопасного поведения. Выбор данного вида профилактики опосредуется

сферами государственного контроля (надзора), затрагивающими наиболее широкий круг подконтрольных субъектов.

Перечень профилактических мероприятий, установленный как в Федеральном законе N 294-ФЗ, так и в Методических рекомендациях, не является закрытым. Каждый орган, наделенный функциями контрольно-надзорной деятельности, формирует свою программу профилактики нарушения обязательных требований и вправе дополнять перечень другими видами профилактических мероприятий, включая обусловленные спецификой его деятельности.

Вместе с тем, как показывает анализ принятых программ профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору), федеральные органы исполнительной власти в основном не выходят за пределы тех видов и форм, которые установлены Методическими рекомендациями².

Согласно Стандарту комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденному протоколом заседания проектного комитета от 12 сентября 2017 г. N 61 (11), общий видовой состав применяемых контрольно-надзорным органом профилактических мероприятий должен определяться с учетом специфики подконтрольной сферы общественных отношений и обосновываться характеристикой целевой аудитории, конкретными целями и желаемыми результатами от применения

² См.: Приказ ФССП России от 21 июня 2017 г. N 310 «Об утверждении Программы профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой судебных приставов при проведении мероприятий по федеральному государственному контролю (надзору) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, на 2017 год», приказ Росрыболовства от 4 мая 2017 г. N 256 «Об утверждении Программы профилактики нарушений требований законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в центральном аппарате Росрыболовства при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации, на 2017 год», приказ Росаккредитации от 28 февраля 2018 г. N 44 «Об утверждении программы профилактики нарушений обязательных требований в Федеральной службе по аккредитации при осуществлении федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц на 2018 год», приказ ФАС России от 1 декабря 2017 г. N 1630/17 «Об утверждении Порядка организации работ по профилактике нарушений обязательных требований», приказ Роструда от 30 ноября 2017 г. N 691 «Об утверждении Программы профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой по труду и занятости при проведении мероприятий по федеральному государственному надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на 2018–2020 годы, Плана-графика профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований трудового законодательства, и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на 2018 год», приказ ФСТЭК России от 1 марта 2017 г. N 38 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении ФСТЭК России мероприятий по контролю в рамках федерального государственного контроля за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля, на 2017 год» // СПС КонсультантПлюс и т. д.

профилактических мер. Так, в приказе Роскомнадзора от 12 декабря 2017 г. N 246 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований на 2018 год» дополнительно указываются следующие профилактические мероприятия:

- индивидуальное и общее консультирование по вопросам соблюдения обязательных и лицензионных требований³;
- информирование через средства массовой информации;
- разработка системы поощрений и мероприятий по стимулированию добросовестных подконтрольных субъектов, а также методики и критериев оценки их добросовестности;
- создание интерактивных сервисов⁴.

В соответствии с утвержденным протоколом заседания проектного комитета от 20 декабря 2017 г. N 78 (14) Паспортом приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» (далее – Паспорт), начиная с 2018 г. все контрольно-надзорные органы должны проводить ежеквартальные публичные мероприятия для подконтрольных субъектов, ежеквартально публиковать доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений с возможными мероприятиями по их устранению (так называемые «черные книги»), ежеквартальные публикации докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований (так называемые «белые книги»).

Данным Паспортом запланировано последовательное присвоение видам контроля (надзора) 1-го и 2-го уровней зрелости ведомственной системы профилактики нарушений с достижением показателя в 100% к 2025 г. Уровни зрелости должны характеризовать степень адаптации контрольно-надзорными органами политики «умного» регулирования, восприятие профилактической идеологии. По мнению разработчиков системы уровней зрелости, на начальном уровне субъекты воспринимают необходимость профилактики как формальную обязанность. На первом уровне должны появиться осознанность и предметная избирательность, диалоговое взаимодействие с подконтрольными субъектами, целевая ориентация каждой профилактической меры. На втором уровне зрелости деятельность контрольно-надзорных органов должна быть нацелена на недопущение причинения вреда охраняемым законом ценностям, профилактика должна быть интегрирована в деятельность контрольно-надзорного органа, влиять на внутриведомственные процессы.

Еще более подробно регламентирует профилактическую деятельность законопроект N 332053-7, в котором названо десять видов профилактиче-

³ Консультирование может проводиться в определенных формах: публикация разъяснительных комментариев, социальная реклама, горячие линии, организация очных консультаций, предоставление онлайн-консультаций, осуществление информационной рассылки отраслевым союзам, ежегодное проведение дня открытых дверей и др.

⁴ Интерактивные сервисы призваны обеспечить учет, сбор статистических данных, позволяющих проводить оценку состояния подконтрольной среды и выявлять особенности субъектов контроля, а также взаимодействие с подконтрольными субъектами.

ских мероприятий. В их числе меры стимулирования добросовестности, выдача рекомендаций, профилактическое сопровождение, профилактический визит, объявление предостережения и др. Реализация данных мер – дело уже ближайшего будущего.

Из зарубежного опыта известны более перспективные технологии, содержанием которых является сотрудничество, формирование партнерских соглашений между компаниями и контрольно-надзорными органами (см.: Dimaggio & Powell, 1983, p. 147), добровольное соблюдение обязательных требований (*voluntary compliance*) (см. об этом: Lobel, 2004, p. 342; Sparrow, 2000, p. 87; Scholz, 1997, p. 258), бесконтактное взаимодействие (*non-shot interaction*) (Lobel, 2004, p. 443). Исследователи направляют внимание на исследование вопросов формирования культуры соблюдения обязательных требований (см.: Braithwaite, 1985, p. 178–179), доверия между бизнесом и властью (см.: Simon, 2003, p. 41), взаимной ответственности (см.: Lobel, 2005, p. 1103), обеспечивающей движение «от стен к сети» (Friedman, 1999, p. 8). В практику деятельности контрольно-надзорных органов внедряются гибкие технологии, такие как «*tit-for-tat*», предусматривающие разные подходы к компаниям. Вначале демонстрируется дружелюбный подход, когда незначительные нарушения игнорируются инспектором при проверках, если контролируемый объект стремится добровольно исполнить вменяемые ему требования. При установлении факта злоупотребления доверием со стороны компании отношение к ней ухудшается, применяются строгие меры воздействия, налагаются максимальные штрафные санкции. Но если компания реагирует на такое воздействие и демонстрирует добрую волю, контрольно-надзорный орган «смягчает» свое отношение к ней (подробнее об этом см.: Ayres & Braithwaite, 1992; Bardach & Kagan, 1982).

Наиболее существенным недостатком положений о профилактике, отмеченным как в Федеральном законе N 294-ФЗ, так и в законопроекте N 332053-7, является, по нашему мнению, непоследовательность в определении предмета профилактики.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона N 294-ФЗ, государственный контроль (надзор) – это деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством проведения проверок и мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований. Это значит, что профилактика направлена на соблюдение обязательных требований. Но в части 3 ст. 8.2 того же Федерального закона говорится о том, что профилактика нацелена на предупреждение причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а в части 4 этой же статьи и в других статьях – вновь говорится о профилактике нарушений обязательных требований.

В законопроекте N 332053-7 разработчики использовали другое понятие – «профилактика рисков причинения вреда». Устанавливается, что профилактические мероприятия направлены на снижение риска причинения вреда (ущерба).

В ст. 54 законопроекта определены цели профилактики рисков причинения вреда (ущерба). Таких целей три: 1) увеличение числа лиц, добровольно

соблюдающих обязательные требования; 2) устранение причин и условий, приводящих к причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и 3) обеспечение прозрачности обязательных требований и доступности сведений о способах их соблюдения⁵.

Отмеченная неопределенность осложняется многозначностью самого понятия «профилактика» и разнообразием средств профилактического воздействия. Во-первых, профилактика является основной целью наказания, как административного, так и уголовного. В соответствии с частью 1 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание «применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». На угрозе наказания как средстве предупреждения нарушений и следующих за ними происшествий основана традиционная модель сдерживания мотивов противоправного поведения (см.: Scholz, 1997). Во-вторых, как определяется законопроектом N 332053-7, государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль осуществляются также в целях предупреждения и пресечения причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью граждан, иным охраняемым законом ценностям. Зарубежные исследователи (Levine, Toffel & Johnson, 2012) отмечают снижение случаев причинения вреда после проверок: проверки сами по себе оказывают профилактическое воздействие. В-третьих, в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики в Российской Федерации», под профилактикой правонарушений следует понимать «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения»⁶.

Руководствуясь законодательными новеллами, мы должны толковать профилактику в контрольно-надзорной деятельности как специальный вид профилактики в целом, что, впрочем, не снимает задачу определения предмета профилактического воздействия. Выше было установлено, что применительно к теме исследования возможна профилактика: а) нарушений обязательных требований, б) причинения вреда (ущерба), в) возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и г) рисков причинения вреда (ущерба).

⁵ В третьем пункте названа мера профилактики, поскольку профилактическое воздействие осуществляется в том числе и за счет доступности сведений об обязательных требованиях и о том, как обеспечить их соблюдение. Профилактическая мера никак не может быть одновременно целью профилактики.

⁶ Законодатель в Федеральном законе N 294-ФЗ (равно как и разработчики законопроекта N 332053-7) создает правовую коллизию с положениями названного Федерального закона, поскольку профилактика в контрольно-надзорной деятельности является неотъемлемой составной частью профилактики правонарушений в целом, а нарушения обязательных требований образуют составы правонарушений, на предупреждение которых и должна воздействовать система профилактики. Контрольно-надзорные органы входят в систему профилактики правонарушений и должны действовать в соответствии с данным Федеральным законом.

Между этими предметами прослеживаются логические связи. Правонарушения, как и чрезвычайные ситуации, могут привести к причинению вреда (ущерба). Многие правонарушения, например, невыполнение требований безопасности, создают риски причинения вреда (ущерба). Но, как мы уже отмечали выше, далеко не все обязательные требования направлены на предотвращение вреда (ущерба). Во многих случаях они лишь обеспечивают деятельность контрольно-надзорных органов или иных органов управления (например, обязанность предоставлять определенные сведения, статистические данные), однако неисполнение таких требований образует составы административных правонарушений.

Профилактическое воздействие в отношении чрезвычайных ситуаций природного характера – очевидный нонсенс. Здесь необходимо говорить о последствиях чрезвычайных ситуаций. Профилактика должна быть направлена на подготовку к таким чрезвычайным ситуациям – предупредить их невозможно.

Также нельзя согласиться с положением о профилактике рисков причинения вреда (ущерба). Профилактическая деятельность должна привести к снижению оцениваемого риска, но результатом должно быть непричинение вреда (ущерба). В данном случае достигнутый в ходе профилактики уровень риска – результат профилактической деятельности.

Все это свидетельствует о том, что нормативное правовое регулирование отношений, складывающихся при осуществлении контрольно-надзорными органами полномочий по профилактике, находится в процессе формирования. Недостаточно четко и однозначно определены цели профилактики, предмет профилактического воздействия, положения законодательства о контроле (надзоре) в части регулирования профилактической деятельности не согласованы с положениями Федерального закона «Об основах системы профилактики в Российской Федерации». В то же время законодательными новеллами предусматривается оценка эффективности мер профилактики, для чего необходимо выработать релевантные оценочные показатели. Решению данной задачи посвящен следующий раздел настоящей статьи.

С практической точки зрения в качестве показателей эффективности профилактической деятельности могут быть избраны: количество правонарушений, совершаемых контролируруемыми субъектами, количество случаев причинения вреда (ущерба), размер причиненного вреда (ущерба) и уровень риска.

Последний показатель для оценки деятельности контрольно-надзорного органа вряд ли может быть использован, поскольку уровни риска измеряются применительно к каждому контролируемому субъекту, а не в целом по органу. Возможно, методику измерения эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом и профилактики в частности по данному показателю следовало бы разработать, но на основании имеющихся статистических данных оценить деятельность контрольно-надзорного органа по этому показателю мы сейчас не можем.

В завершающей части исследования представлены результаты изучения содержащихся в ежегодных докладах контрольно-надзорных органов статистических данных о количестве выявляемых ими правонарушений и о коли-

честве случаев причинения вреда охраняемым ценностям. При этом будет учтено и то важное, по нашему мнению, обстоятельство, что в обобщенном виде цель профилактики совпадает с целью контрольно-надзорной деятельности, поэтому улучшение данных показателей может указывать как на эффективность профилактического воздействия, так и на эффективность иных мер воздействия (рост интенсивности проверок, усиление ответственности и т. д.).

В следующей части статьи рассмотрим, как контрольно-надзорные органы фактически осуществляют профилактическую деятельность, с позиций возможности формальной оценки по объему проделанной работы, а не по результату.

Выбор показателей оценки эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов

Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» предусматривает оценку эффективности профилактических мероприятий уже на 1-м уровне Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований⁷. Все контрольно-надзорные органы с 2018 г. должны ежеквартально публиковать доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений с возможными мероприятиями по их устранению («черные книги»), ежеквартальные публикации докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований («белые книги»).

Стандарт комплексной профилактики исходит из понимания эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорного органа как целевой ориентации на недопущение причинения вреда охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований и как качественное снижение рисков причинения такого вреда. К ключевым показателям эффективности профилактических мероприятий отнесены: снижение количества зафиксированных нарушений обязательных требований; увеличение числа подконтрольных субъектов, включенных в категорию низкого риска и освобожденных от проверок; увеличение числа подконтрольных субъектов, вовлеченных в регулярное позитивное (не связанное с применением мер принуждения) взаимодействие с контрольно-надзорным органом; повышение доверия подконтрольных субъектов к контрольно-надзорным органам. В то же время стандарт требует ежегодной оценки эффективности ведомственных систем профилактики различными субъектами (общественными объединениями, гражданами, самими предпринимателями и т.д.) с оговоркой, что эффективность системы профилактики – категория оценочная.

К сожалению, названные показатели, за исключением количества нарушений обязательных требований, не отражаются в опубликованных отчетных материалах органов государственного контроля (надзора). Вместе с тем

⁷ Протокол заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. N 61 (11).

для изучения доступны и другие данные, характеризующие эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности в целом, которые должны быть рассмотрены с точки зрения возможности использования их для оценки эффективности профилактики. Тем более что в области оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности накоплен некоторый опыт, который необходимо учесть при выборе показателей оценки эффективности профилактики. Следует отметить, что представителями юридической науки вопросы оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности мало освещены: к решению этой проблемы обращаются преимущественно экономисты. Пожалуй, наиболее последовательную позицию занимают представители РАНХиГС. В ряде их работ предлагается модель оценки деятельности контрольно-надзорных органов по статистическим данным, а также по результатам социологических исследований мнений представителей бизнеса и граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности (Добролюбова, 2016; Южаков и др., 2017; Южаков и др., 2019). В Методических рекомендациях (Добролюбова, Южаков, 2017) предложены показатели оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Показатели результативности основаны на измерениях вреда (причиненный вред, возмещенный вред), оперативности устранения бизнесом выявленных в ходе проверок грубых нарушений, обеспечении законности контрольно-надзорной деятельности, а также на оценке уровня информированности хозяйствующих субъектов об обязательных требованиях на основе их опроса. Эффективность контрольно-надзорной деятельности предложено измерять по отношению к издержкам бюджетной системы и бизнеса.

Практическая модель оценки введена приоритетным проектом «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»⁸. Он указывает на Базовую модель, которой предусматривается сложный комплексный учет множества показателей. В соответствии с вышеупомянутой Базовой моделью и Основными направлениями разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности⁹, ключевые показатели должны отражать уровень достижения общественно значимых результатов. К таким показателям (группа «А») отнесены количество погибших и количество пострадавших в происшествиях людей, а также материальный ущерб. Помимо ключевых показателей, установлено довольно большое количество индикативных показателей (группы «Б» и «В»), практически совпадающих с теми индикаторами, которые в настоящее время отражаются в ежегодных докладах контрольно-надзорных органов.

Некоторые исследователи (Южаков, 2019) справедливо отмечают, что успешная реализация реформы контрольно-надзорной деятельности в зна-

⁸ Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности», включающий Базовую модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержден протоколом заседания проектного комитета от 20 декабря 2017 г. N 78 (14).

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 г. N 934-р // СПС КонсультантПлюс.

чительной степени зависит от внедрения процедур внешнего мониторинга и оценки динамики результативности (с. 85). В то же время авторы указывают, что оценка результативности контрольно-надзорной деятельности осуществляется только на основании имеющейся статистики по ущербу охраняемым законом ценностям (с поправкой на то, что этот показатель учитывается «в первую очередь»). В.Н. Южаков с соавторами (Южаков и др., 2019) отмечают, что принятый Правительством РФ механизм оценки результативности контрольно-надзорной деятельности не учитывает ее полезность для граждан (с. 86) и мнения контролируемых субъектов. Можно согласиться, что профилактические мероприятия, хотя и призваны воздействовать методом убеждения на контролируемых субъектов, в конечном итоге должны отражаться на гражданах, повышая их защищенность. Вполне вероятно также, что и предприниматели могут оценивать, как профилактическая деятельность влияет на их поведение и на их отношения с контрольно-надзорными органами. Более того, неисполнение предпринимателями обязательных требований может приводить к происшествиям, влекущим причинение вреда (ущерба), который возмещается за их счет. С этой точки зрения профилактическая деятельность позволяет снизить издержки по возмещению вреда (ущерба). Данное обстоятельство также не учитывается Базовой моделью и не упоминается в опубликованных работах.

Приведенные положения позволяют выбрать для оценки эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов либо ключевые показатели, основанные на оценке причиняемого вреда, что соответствовало бы новеллам, заложенным в законопроекте, либо показатели выявляемости нарушений обязательных требований, что коррелировало бы с требованиями ст. 8.2 Федерального закона N 294-ФЗ и Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований. Поскольку профилактическая деятельность остается лишь составляющей всей контрольно-надзорной деятельности, а выбранные показатели характеризуют всю контрольно-надзорную деятельность, влияние профилактики возможно отследить лишь при условии анализа избранных показателей в динамике за несколько лет с охватом периода, когда профилактические мероприятия не осуществлялись. Результаты профилактической деятельности должны «накладываться» на результаты контроля (надзора) в целом, проявляясь как «вторая производная»¹⁰.

Данный вывод логически следует из того очевидного обстоятельства, что проведение профилактических мероприятий должно оказать превентивное воздействие на объекты контроля (надзора), обеспечить добровольное исполнение ими обязательных требований. Проводимые затем или независимо от профилактических мероприятий проверки должны быть направлены на выявление злостных нарушителей, не поддающихся профилактическому воздействию, либо должны гарантировать строгое соблюдение обязательных требований на опасных, высокорисковых объектах.

¹⁰ Мы исходим из предположения, что начало реализации мер по профилактике должно проявиться на графике изменения показателей контрольно-надзорной деятельности, если, конечно, профилактические меры были эффективными.

Таким образом, мы видим возможность оценки эффективности профилактической деятельности двумя путями. Первый путь предполагает проведение социологических исследований. Сложность представляет выбор показателей, который, по нашему мнению, должен зависеть от конкретных профилактических мероприятий. Так, если речь идет о простом информировании, которое рассматривается сейчас как одна из основных форм профилактики, то оценка эффективности может быть осуществлена исходя из того, как предприниматели удовлетворены предложенной им информацией, ее полнотой, доступностью и понятностью, достоверностью. Если профилактика ведется в форме консультирования, то для оценки ее эффективности необходимо получить от предпринимателей ответы на вопросы о том, обращались ли они за консультациями, как часто, помогли ли консультанты в решении их проблем, насколько доступным было получение консультации. Возможно также получение оценки предпринимателями того, насколько профилактические мероприятия повлияли на соблюдение ими обязательных требований. Не исключено, что после общения с консультантами, прохождения самооценки, ознакомления с обязательными требованиями, иной информацией, представленной контрольно-надзорным органом, предприниматель изменил свое отношение к обязательным требованиям и к необходимости их соблюдения. Предприниматели могут субъективно оценить, насколько изменилось отношение к ним инспекторов, количество жалоб на их продукцию, товары, работы или услуги (если это изменение можно отнести к следствию профилактической работы), чаще или реже они подвергаются мерам принуждения (например, изменилась ли общая сумма уплаченных за год административных штрафов). Такие социологические исследования, вероятно, будут проводиться для выбора более эффективных мер профилактики. Однако для получения релевантных результатов должно пройти некоторое время, в течение которого в сферу профилактики попадет большее число контролируемых субъектов.

Второй подход более объективен, хотя мы не можем исключать погрешности, связанные с неполным предоставлением или искажением контрольно-надзорными органами статистических данных в докладах о результатах своей деятельности. Этот подход основывается на статистических данных, отражающих результаты контрольно-надзорной деятельности¹¹. Полагаем, что в каждой конкретной сфере контрольно-надзорная деятельность направлена на обеспечение безопасности, а значит, на недопущение случаев причинения вреда охраняемым ценностям, прежде всего жизни и здоровью людей. Чем меньше таких случаев или чем ниже оценка причиненного

¹¹ Мы должны оговориться, что дальнейшие рассуждения основаны на допущении, что контрольно-надзорная деятельность в целом направлена на обеспечение законности в конкретных сферах деятельности. Уровень законности в той или иной сфере – величина в значительной мере условная. Исходя из положений части 3 ст. 55 Конституции РФ можно утверждать, что законодательство (и в более широком смысле вся совокупность нормативных правовых актов), устанавливающее обязательные требования к осуществлению деятельности, нацелено на защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

за отчетный период вреда, тем эффективнее и результативнее контрольно-надзорная деятельность. Вместе с тем серьезным изъяном данной схемы является то, что значительная часть контрольно-надзорных органов функционирует в областях, где нарушения обязательных требований не приводят к причинению вреда (см. табл. 1).

Таблица 1

**Ретроспектива случаев причинения вреда, зафиксированных
федеральными органами контроля (надзора)***

Федеральный орган исполнительной власти \ год	Количество случаев причинения вреда						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
МЧС России	121 036	1983	4137	2958	2402	1115	21 537
МВД России	12 741	12 978	16 623	13 208	12 405	8290	10 276
Роструд	11 600	9917	9666	8643	9444	9586	8937
ФТС России	0	489	729	574	874	8783	12 437
Роспотребнадзор	4835	3873	3086	7693	6959	6211	4312
Ространснадзор	1346	860	796	844	701	648	734
Росздравнадзор	363	349	301	331	381	660	440
Ростехнадзор	1109	669	512	485	409	384	341
Россельхознадзор	2735	2409	623	536	131	365	215
Росприроднадзор	164	187	119	86	207	127	149
Росстандарт	4	0	3	1	10	31	42
ФМБА России	23	27	22	15	61	38	29
Росрыболовство	20	30	40	0	5	2	2
Росреестр	6	0	3	2	13	12	0
Минкультуры	373	1	0	0	52	1	0
Росгидромет	0	0	0	0	0	1	0
Рослесхоз	0	13	3	8	0	0	0
Рособрнадзор	0	4	0	0	0	0	0
ФМС России	1533	0	0	0	0	0	0

* **Примечание:** При составлении таблицы использовались сведения государственных докладов о проведении государственного контроля (надзора) отдельными федеральными органами исполнительной власти, размещенные в Государственной автоматизированной информационной системе «Управление». В таблице приведены только те федеральные органы исполнительной власти, которые в результате проведения проверок выявили случаи причинения вреда. Не указанные в таблице федеральные органы исполнительной власти не отмечают в своих докладах случаи причинения вреда охраняемым законам интересам.

Это следует из того, что в докладах о результатах контрольно-надзорной деятельности в основном отсутствуют указания на факты причинения вреда. Иначе говоря, деятельность таких органов направлена на обеспече-

ние законности, но законности своеобразной: составляющие ее содержание обязательные требования не направлены на предупреждение случаев причинения вреда. Это дает основания говорить о необходимости пересмотра этих требований в рамках планируемой регуляторной гильотины.

Основываясь на тезисе об общности целей профилактики и контрольно-надзорной деятельности, авторы приходят к выводу о необходимости оценки эффективности профилактики по изменению динамики двух ключевых показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности – по количеству случаев причинения вреда и по количеству выявляемых нарушений обязательных требований.

В следующей части статьи мы рассмотрим, как контрольно-надзорные органы фактически осуществляют профилактическую деятельность, с позиций возможности формальной оценки по объему проделанной работы, а не по результату.

Анализ форм и методов профилактической деятельности, применяемых контрольно-надзорными органами

Паспортом приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» устанавливаются показатели проекта, достижение которых предполагается в два уровня и четыре этапа по годам с 2017 по 2019 гг. Первый уровень должен быть достигнут к концу 2019 г., второй – к концу 2020 г.

На первом этапе – в 2017 г. – первый уровень должен быть обеспечен 15% видов контроля (надзора). На втором этапе – в 2018 г. – участниками проекта должна быть проведена оценка эффективности и востребованности профилактических мероприятий, первый уровень Стандарта комплексной профилактики должен быть реализован уже по 75% видов контроля (надзора). На третьем этапе – в 2019 г. – должны быть внедрены в полном объеме механизмы обучения (включая самообучение) подконтрольных субъектов с использованием «Личного кабинета», внедрены механизмы самостоятельного определения перечней предъявляемых к подконтрольным субъектам обязательных требований путем самообследования (анкетирования или заполнения опросных листов). Стандарт комплексной профилактики должен быть внедрен в полном объеме по всем видам контроля (надзора).

По контрольным точкам, обозначенным в паспорте приоритетного проекта, к 30 апреля 2018 г. для всех видов контроля (надзора) на официальных сайтах контрольно-надзорных органов должны быть опубликованы доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с возможными мероприятиями по их устранению, руководства по соблюдению обязательных требований с разъяснением, какое поведение является правомерным, разъяснением требований нормативных правовых актов и необходимых для их соблюдения мероприятий. До 30 апреля 2019 г. эти материалы должны быть актуализированы. Первый уровень Стандарта комплексной профилактики должен быть достигнут к 30 ноября 2019 г.

На момент написания данной статьи авторы имели возможность оценить реализацию показателей, которые должны быть получены до 30 апреля 2019 г. всеми контрольно-надзорными органами, что снимает проблему выбора объектов исследования. Вместе с тем в массе контрольно-надзорных органов выделяются органы, сферы ведения которых имеют высокое социальное значение. Одним из таких органов, по нашему мнению, является МЧС России, осуществляющее федеральный государственный надзор по нескольким направлениям. Выбор надзора в области гражданской обороны обусловлен меньшим объемом обязательных требований по сравнению с иными видами надзора МЧС и соответственно более простым выполнением требований паспорта приоритетного проекта.

На официальном сайте МЧС России в разделе «Гражданская оборона»¹² представлены: информация о годе гражданской обороны в МЧС России, о гражданской обороне в России и в мире, нормативные правовые акты в области гражданской обороны, мобилизационной подготовки, мобилизации и медицинской защиты, о подготовке населения, об оповещении населения, о планировании мероприятий гражданской обороны, памятки и плакаты по гражданской обороне, методические рекомендации, материалы, доклады и справки.

Помимо раздела «Гражданская оборона» на сайте имеется раздел «Профилактическая работа и надзорная деятельность». В нем размещены: информация о реформе контрольно-надзорной деятельности, о видах государственного надзора и контроля, о государственных услугах, предоставляемых МЧС России, о подразделениях надзорной деятельности в территориальных органах МЧС России, разъяснения по наиболее актуальным и часто задаваемым вопросам, планы и результаты проведения плановых проверок, порядок обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц надзорных органов, «черные списки» социально-значимых объектов с круглосуточным пребыванием людей, программа по профилактике нарушений обязательных требований, статистические данные, а также обучающие и пропагандистские материалы.

В подразделе «Разъяснения по наиболее актуальным и часто задаваемым вопросам» находится гиперссылка на горячую линию с директором Департамента надзорной деятельности и профилактической работы. Практически все вопросы и ответы горячей линии касаются обеспокоенности граждан пожарной безопасностью. Нет ни одного вопроса об исполнении требований по гражданской обороне.

В подразделе «Программа по профилактике нарушений обязательных требований» размещены гиперссылки на сайты подразделений профилактической работы и надзорной деятельности территориальных органов МЧС России, на которых, в свою очередь, доступны указанные программы и планы-графики профилактических мероприятий.

Изучение соответствующей программы для Амурской области показало, что в ней повторяются основные положения Федерального закона N 294-ФЗ

¹² URL: http://www.mchs.gov.ru/activities/Grazhdanskaja_oborona (дата обращения: 10.06.2019).

в более развернутой форме, планируется разработка и внедрение новых, общественно значимых и социально востребованных форм профилактической работы. На данном ресурсе обнаружен анализ реализации программы профилактики, в котором отмечается снижение числа пожаров (на 7,4%) и рост числа погибших в пожарах (на 24,2%), рост получивших травмы (на 30,2%) и материального ущерба (на 58,4%). В разделе о гражданской обороне указывается информация о снижении числа проверок (на 38,9%), о выполнении на 92% плана мероприятий по устранению нарушений в области гражданской обороны, выявленных в ходе проверок. Приводятся сведения о количестве выданных предписаний, о количестве составленных протоколов об административных правонарушениях и об общей сумме наложенных административных штрафов.

Подраздел «Статистика», в котором в марте 2018 г. можно было ознакомиться со статистическими данными об организации и выполнении надзорных мероприятий в области гражданской обороны за 2012, 2013 и 2014 гг., удален с сайта. В имеющихся материалах отсутствует обобщение практики государственного контроля (надзора), не указаны наиболее часто встречающиеся нарушения обязательных требований, отсутствуют требуемые законом рекомендации в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений. Из других материалов, в частности из докладов, можно узнать, сколько лиц, подлежащих проверкам, поставлено на учет в МЧС России, сколько было проведено проверок и сколько было выдано предписаний об устранении выявленных нарушений.

Таким образом, обращение к официальному сайту МЧС России не дает нам оснований признать удовлетворительной работу МЧС России по профилактике нарушений обязательных требований в области гражданской обороны даже в том представлении об этой деятельности, которое отражается в программах профилактики. Самое важное применительно к предмету нашего исследования заключается в том, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, желающие выполнить обязательные требования в области гражданской обороны, не в состоянии получить на сайте МЧС России исчерпывающий перечень обязательных требований, соблюдение которых является предметом государственного контроля (надзора). Ссылки на указанные перечни имеются на сайте МЧС России и на сайтах территориальных органов МЧС России¹³. Но в действительности эти перечни содержат ссылки на страницы с полнотекстовыми версиями соответствующих федеральных законов и других нормативных правовых актов в устаревших редакциях¹⁴ либо в редакциях, не соответствующих представленным в правовых системах (КонсультантПлюс, Гарант и т.д.). Так, например, ранее редакция СанПиН 3.5.2.3472-17 «Санитарно-эпидемиологические требования к ор-

¹³ URL: http://www.mchs.gov.ru/law/Perechen_ob_trebovaniy (дата обращения: 12.06.2019).

¹⁴ Например, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» представлен в редакции от 30 октября 2017 г., в то время как актуальная редакция должна быть по состоянию на 1 мая 2019 г. То есть на сайте представлен Федеральный закон в редакции, не учитывающей изменения, внесенные семнадцатью федеральными законами.

ганизации и проведению дезинсекционных мероприятий в борьбе с членистоногими, имеющими эпидемиологическое и санитарно-гигиеническое значение», размещенная на сайте Роспотребнадзора¹⁵, отличалась от редакции, размещенной, например, в системе КонсультантПлюс со ссылкой на источник официального опубликования, при том что постановлений о внесении изменений именно в отличающийся пункт СанПиН не было¹⁶. Такое положение отрицательно сказывается на правоприменительной практике и является дополнительным обременением для субъекта предпринимательской деятельности. Последний вынужден тратить временные и финансовые ресурсы на уточнение действующей редакции СанПиН, сравнивать размещенную в интернете версию с версией в источнике официального опубликования.

Нельзя не отметить, что в некоторых органах государственного контроля (надзора) профилактической работе уделяется довольно большое внимание. Это в значительной степени объясняется их вовлеченностью в реализацию пилотных проектов в рамках реформы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Одним из «передовиков» в области реализации положений о профилактике нарушений обязательных требований является Роструд. Им разработаны и уже доступны на его официальном сайте¹⁷ для использования такие формы профилактической работы контрольно-надзорных органов, как онлайн-инспекция¹⁸. С ее помощью че-

¹⁵ URL: http://www.rospotrebnadzor.ru/documents/documents.php?arrFilter_ff%5BNAME%5D=&arrFilter_pf%5BVID_DOC%5D=112&arrFilter_pf%5BNUM_DOC%5D=3.5.2.3472-17+&arrFilter_pf%5BDAT_DOC%5D=&arrFilter_pf%5BGOD%5D%5BLEFT%5D=&arrFilter_pf%5BGOD%5D%5BRIGHT%5D=&set_filter=%CD%E0%E9%F2%E8&set_filter=Y (дата обращения: 18.03.2018).

¹⁶ В настоящее время данное несоответствие устранено.

¹⁷ URL: <https://онлайнинспекция.рф>

¹⁸ В составе онлайн-инспекции выделяют такие сервисы, как: «Сообщить о проблеме», в котором можно отправить заявление о нарушении законодательства (при переходе к сервису на сайте представлены наиболее типичные нарушения – прием на работу, рабочее время, изменение условий труда, увольнение, ответственность работодателя и т.д.); «Дежурный инспектор», позволяющий задать интересующий вопрос или прочитать из имеющейся аналитики ответ; «Электронный инспектор», дающий возможность провести самопроверку на основе более чем 200 тематических проверочных листов, охватывающих все правоотношения, регулируемые трудовым законодательством, в том числе вопросы охраны труда; «Обсуждение», предназначенный для участия в дискуссии по наиболее актуальным проблемам трудового законодательства (в настоящее время можно присоединиться к обсуждению темы «Устаревшие и избыточные требования трудового законодательства» и внести свои предложения); «Трудовой навигатор», содержащий набор инструкций, охватывающий наиболее распространенные проблемные ситуации, в которые может попасть работающий человек или работодатель; «Требования трудового законодательства», который предоставляет работодателям и работникам возможность ознакомиться с простым и понятным перечнем базовых требований трудового законодательства, а также увидеть, на основании каких нормативных актов они действуют; «Памятки» для ознакомления с памятками по трудовым правам и обязанностям работника и работодателя, разъясняющими требования трудового законодательства Российской Федерации и содержащими рекомендации по его применению работниками и работодателями для решения наиболее распространенных трудовых ситуаций; «Электронная приемная», где можно записаться на прием в выбранное время в государственную инспекцию труда в регионе; «Досудебное обжалование», в котором можно в электронной форме направить заявление об обжаловании действий/бездействий и решений должностных лиц государственной инспекции труда; «Общественная оценка» – онлайн-оценка деятельности Федеральной инспекции труда; «Проверь трудовой договор» – проверочный лист для оценки условий трудового договора; «Банк типовых документов», содержащий образцы документов, необходимых для соблюдения трудового законодательства; а также сервисы, позволяющие найти работу – «Трудоустройство инвалидов», «Найти работников», «Найти работу»; «Сервисы для граждан предпенсионного возраста», направленные на правовую поддержку указанных граждан.

рез интернет в режиме реального времени можно получить консультацию у дежурного инспектора, ознакомиться с требованиями трудового законодательства, пройти предварительную проверку соблюдения требований трудового законодательства, принять участие в обсуждении трудового законодательства совместно с экспертами, воспользоваться сервисом досудебного обжалования действия/бездействия государственного инспектора, записаться на прием и оценить деятельность Роструда в целом. На сайте в режиме реального времени проводится социологический опрос по методике, разработанной Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» в 2018 году. На странице опроса можно увидеть, что, по мнению посетителей сайта, 91% инспекторов заинтересован не только в выявлении нарушений, но и в их предупреждении; 88% работодателей считают приемлемыми издержки в ходе проверок; 65% работников удовлетворены работой инспекции; 83% работников и 80% работодателей удовлетворены полностью или частично доступностью и понятностью источников¹⁹. Репрезентативность опроса весьма условна, поскольку он проводится только для посетителей ресурса, а информация о количестве прошедших опрос не отображается. Оценка заинтересованности инспектора проводится путем выбора одного из трех вариантов ответа, количество ответивших неизвестно. Приведены результаты опроса за 2018 г. Данные не обновляются.

Сервис «Электронный инспектор» дает возможность получить предварительное заключение об отсутствии или наличии нарушений в организации по тематике проверяемых трудовых отношений, а также с помощью представленных на сайте Роструда инструментов устранить выявленные нарушения (инструкции к действию, шаблоны и образцы документов). Такой подход, несомненно, способствует снижению нарушений трудового законодательства со стороны предпринимателей. Кроме того, внедрение электронной системы проверок позволяет снизить процент неформальной занятости в стране (Маремкулов, 2019).

Но, несмотря на дружелюбный интерфейс и большой объем информации, утверждать, что Роструд полностью реализовал требования по открытости и доступности обязательных требований и нормативных правовых актов, их устанавливающих, в актуальных редакциях и в понятной форме, пока нельзя.

Представленная картина, к сожалению, типична для федеральных органов государственного контроля (надзора). Аналогично дела обстоят на сайтах Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Ростехнадзора, Россельхознадзора, ФМБА России и др. Наличие ресурсов на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора), ориентированных на профилактику, не свидетельствует о полноте размещенного в них контента.

Похожая ситуация отмечается и на большинстве официальных сайтов органов регионального государственного контроля. Так, например, на официальном сайте Республики Татарстан в разделе «Управление по надзору

¹⁹ URL: <https://онлайнинспекция.рф/polls/stat> (дата обращения: 13.07.2019).

за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Татарстан» в подразделе «Государственный контроль» выделен отдельный ресурс «Профилактика нарушений обязательных требований», который содержит три подраздела: «Типовые нарушения и разъяснения к ним», «Обобщение правоприменительной практики осуществления государственного контроля (надзора)» и «Публичные мероприятия»²⁰.

В подразделе «Обобщение правоприменительной практики осуществления государственного контроля (надзора)» находится проверочный лист. Он содержит вопросы, отражающие содержание обязательных требований, и реквизиты устанавливающих их актов.

В свою очередь, в подразделе «Типовые нарушения и разъяснения к ним» доступны три предписания государственного инспектора, выданные по результатам проведения выездных проверок.

Указанные разделы не обновлялись более года, в них нет каких-либо аналитических материалов, позволяющих оценить влияние профилактической работы органов регионального государственного контроля на поведение подконтрольных субъектов.

В подразделе «Публичные мероприятия» размещен План-график проведения публичных мероприятий (обсуждений) на 2019 год, предусматривающий конференцию, два круглых стола и зональные семинары, которые планируется провести в двух районах республики. И конференция, и круглые столы посвящены подведению итогов работы Управления за предшествующий год (конференция) и за первый и третий кварталы текущего года (круглые столы).

При этом, согласно Докладу об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора) за 2018 год²¹, в Республике Татарстан «проводимая разъяснительная и профилактическая работа дает результат, итогом которого является снижение показателей». В пункте 2 раздела V Доклада указывается: «Сохранение жизни и здоровья людей является одним из основных критериев оценки работы инспекторов. Задачами проверки являются: обеспечение безопасности для жизни, здоровья людей и имущества, охраны окружающей среды, а также соблюдение установленного порядка организации и проведения сертификации работ и услуг в области технической эксплуатации поднадзорных машин и оборудования. Поэтому перед проведением каждой проверки инспекторы проводят разъяснительную работу с представителями юридических лиц и индивидуальными предпринимателями, главными инженерами, механизаторами и сотрудниками, которые непосредственно эксплуатируют технику и оборудование, по безопасной эксплуатации самоходной техники и оборудования в машинно-тракторных парках, на животноводческих фермах, нефтескладах, в других объектах хозяйства для недопущения несчастных случаев,

²⁰ URL: <http://gtn.tatarstan.ru/rus/profilaktika-narusheniy-obyazatelnyh-trebovaniy.htm> (дата обращения: 11.06.2019).

²¹ URL: <http://gtn.tatarstan.ru/rus/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo.htm> (дата обращения: 12.06.2019).

с использованием информационных стендов, презентаций и видеороликов. На официальном сайте создан раздел «Государственный контроль (надзор)», где размещается информация о плановых проверках, сводный реестр выявленных нарушений, выданных предписаний и принятых мер по их устранению, а также доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора). Создан раздел «Информация о дорожно-транспортных происшествиях», где размещен реестр по ДТП и несчастным случаям с детальным разбором каждого случая». Приведенная цитата перемещается из доклада в доклад в течение нескольких лет.

На официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга в разделе «Контрольно-надзорная деятельность / Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры» содержатся подразделы «Перечень обязательных требований», «План проверок» и «Результаты проверок», которые, как уже было сказано выше, являются формами профилактической работы контрольно-надзорных органов.

Анализ подраздела «Результаты проверок» показал, что с 2013 по 2018 гг. число проверок сократилось с 323 до 99, количество мероприятий по контролю и обследований объектов культурного наследия – с 241 до 37, количество выданных предписаний – со 153 до 27, а количество составленных протоколов об административных правонарушениях выросло со 181 до 313. Увеличилось и количество заявлений о преступлениях, направленных в правоохранительные органы: с 6 до 10²². Это наглядно свидетельствует о том, что профилактическая работа, как и вся контрольно-надзорная деятельность в целом, до сих пор сводится лишь к административной ответственности.

Каких-либо иных сведений о профилактической работе контрольно-надзорных органов на рассматриваемом интернет-ресурсе не содержится.

Обобщение правоприменительной практики выглядит следующим образом. На сайте представлена информация о проведении внеплановой проверки, в результате которой вынесено четыре постановления о привлечении к административной ответственности пользователей объектов культурного наследия. Никакой дополнительной информации не приводится. Неясно, в чем состояли нарушения обязательных требований, какими мерами можно было бы избежать этих нарушений и какими актами эти требования установлены.

В Вологодской области на официальном сайте в разделах контрольных органов отсутствуют какие-либо указания на профилактические мероприятия, которые они осуществляют. Так, например, в разделе «Управление ветеринарии с государственной ветеринарной инспекцией Вологодской области» действуют активные ссылки на подразделы «Административные регламенты», «Реестры», «Отчеты», «Госуслуги»²³. Раздел «Отчеты» содержит только Публичный отчет о работе за 2015 год, являющийся неактуальным. Раздел «Реестры» не заполнен вовсе.

²² URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/kontrolno-nadzornaya-deyatelnost/check_result/ (дата обращения: 12.06.2019).

²³ URL: http://vologda-oblast.ru/vlast/ispolnitelnaya_vlast/upravlenie_veterinariii_s_gosudarstvennoy_veterinarnoy_inspektsiei_vologodskoy-oblasti/ (дата обращения: 12.06.2019).

Официальный сайт в разделе «Бизнесу» предполагает наличие «Публичных обсуждений правоприменительной практики контрольно-надзорных органов», однако содержание раздела составляет только блок-схема публичных обсуждений, включающая цели, формат, результат, организаторов и участников²⁴. Какие-либо материалы, позволяющие оценить эффективность проведения профилактических мероприятий и их интенсивность, отсутствуют. В подразделе «Публичные обсуждения правоприменительной практики» сообщается о проведении таких обсуждений в самом общем виде²⁵.

Анализ информации на рассмотренных официальных сайтах органов государственного контроля (надзора) показывает, за исключением единичных примеров, достаточно низкое отражение профилактической направленности государственного контроля (надзора) в отдельной сфере предпринимательской деятельности. При принятых в большинстве случаев программах профилактических мероприятий отсутствуют какие-либо данные об их проведении. При формировании докладов об осуществлении деятельности не приводятся сведения, какие профилактические мероприятия были проведены, в отношении какого круга объектов государственного контроля (надзора), каким образом изменилась деятельность проверяемого юридического лица и индивидуального предпринимателя. Имеющиеся на официальных сайтах органов материалы не обновляются. Более того, порядок разработки и проведения профилактических мероприятий, как показало проведенное исследование, не соответствует процедуре, определенной в Стандарте комплексной профилактики нарушений обязательных требований.

²⁴ URL: <http://volgda-oblast.ru/prioritetnye-proekty/prioritetnye-proekty/reforma-kontrolnoy-i-nadzornoj-deyatelnosti/> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁵ Типичное представление информации о публичном обсуждении выглядит следующим образом: «6 июня 2019 г. состоялось публичное обсуждение результатов правоприменительной практики Управления ветеринарии с государственной ветеринарной инспекцией области по осуществлению регионального государственного ветеринарного контроля (надзора) за период январь-апрель 2019 г. К обсуждению были представлены доклад Управления ветеринарии с государственной ветеринарной инспекцией области о результатах деятельности Управления в курируемой сфере. В частности, были освещены вопросы контрольно-надзорной деятельности Управления, доведены основные критерии отнесения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, проведен обзор наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований в области ветеринарии.

С отдельным докладом об осуществлении на территории Вологодской области федерального государственного ветеринарного надзора, правоприменительной практики и необходимости соблюдения обязательных требований по итогам работы за 1 квартал 2019 г. выступили заместитель начальника отдела государственного внутреннего ветеринарного надзора Управления Россельхознадзора по Новгородской и Вологодской областям, заместитель начальника отдела пограничного ветеринарного контроля на государственной границе РФ и транспорте Управления Россельхознадзора по Новгородской и Вологодской областям, заместитель начальника отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по Новгородской и Вологодской областям, заместитель начальника отдела фитосанитарного надзора Управления Россельхознадзора по Новгородской и Вологодской областям.

В ходе проведения публичных обсуждений участники задавали вопросы на актуальные темы, состоялся обмен мнениями». URL: https://volgda-oblast.ru/prioritetnye-proekty/novosti/6_iyunya_2019_goda_sostoyalis_publichnye_obsuzhdeniya_rezultatov_pravoprimenitelnoy_praktiki_upravleniya_veterinari_s_gosudarstvennoy_veterinarnoy_inspeksiyey_oblasti_sovmestno_s_upravleniem_federaln/ (дата обращения: 12.06.2019).

Отражение профилактической деятельности контрольно-надзорных органов в формализованном виде на сайтах органов не позволяет стороннему наблюдателю оценить эффективность профилактического воздействия. В то же время социологические исследования в данном случае должны обеспечить оценку полезности проводимых профилактических мероприятий для бизнеса.

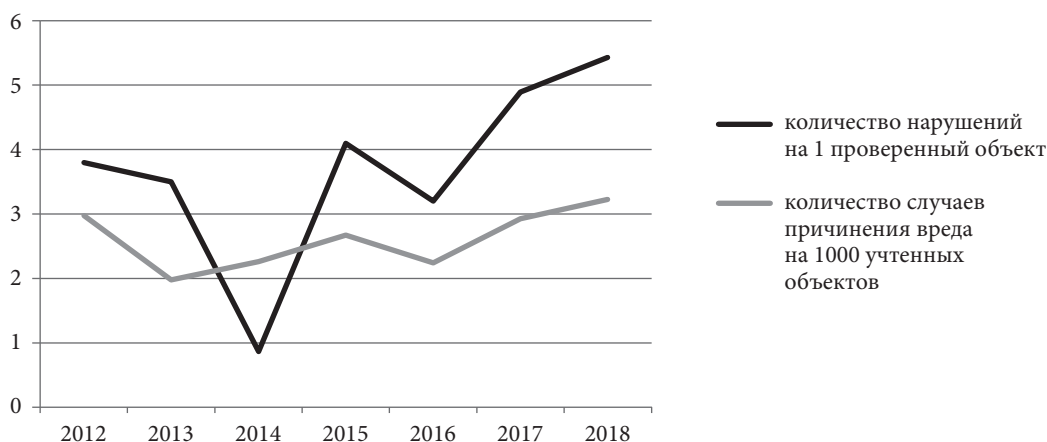
Оценка динамики сокращения нарушений как показатель эффективности профилактической деятельности

В процессе исследования авторы изучили данные отчетов отдельных федеральных органов государственного контроля (надзора), чтобы проследить динамику количества выявляемых в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий нарушений обязательных требований и количества случаев причинения вреда, поскольку, как мы уже говорили выше, внедрение профилактических мероприятий должно отразиться и на количестве выявляемых нарушений.

Ниже приведены результаты исследования по некоторым случайным образом отобранным федеральным органам государственного контроля (надзора). Динамика выявляемых нарушений обязательных требований на объектах некоторых федеральных служб представлена на Рисунках 1–7²⁶. На графиках видны порой довольно резкие изменения, которые авторы должны были по возможности обосновать началом проведения профилактических мероприятий или иными факторами.

Рисунок 1

Данные по Ространснадзору



Источник: Здесь и далее – URL: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения: 12.06.2019).

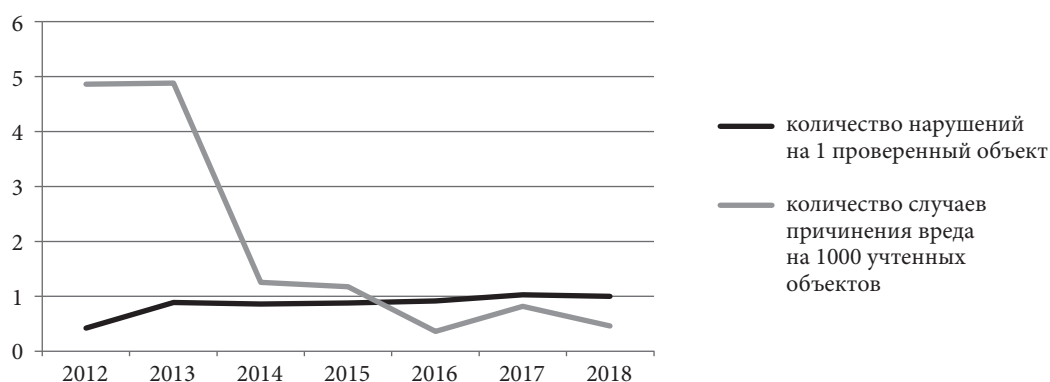
²⁶ На рисунках представлены данные по количеству нарушений в расчете на один проверенный объект и количество случаев причинения вреда в расчете на 1000 проверенных объектов, что позволило учесть сокращение количества подконтрольных субъектов, наблюдаемое практически во всех отраслях экономики.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что, несмотря на сокращение по сравнению с 2012 г. общего числа учтенных объектов и рост на 8,7% числа проверок, общее количество выявляемых Ространснадзором нарушений по отношению к общему количеству учтенных объектов, а также количество зафиксированных случаев причинения вреда по отношению к той же величине сохраняют динамику к росту. Такое положение дает основание предполагать, что органом контроля не была создана среда, мотивирующая «к добросовестному поведению и, как следствие, снижению уровня ущерба охраняемым законом ценностям»²⁷.

В 2018 г. Россельхознадзор в докладе отметил существенный рост числа проведенных профилактических мероприятий: «В целях реализации программы проведена масштабная работа, направленная на повышение уровня правовой грамотности у поднадзорных субъектов, публиковалась информация в сфере государственного земельного надзора в средствах массовой информации (газеты, журналы, электронные/интернет издания), размещались видеосюжеты на телевидении, осуществлялось участие представителей Россельхознадзора в форумах, совещаниях, в т. ч. освещаемых средствами массовой информации, проводилась работа с населением по вопросам соблюдения требований законодательства»²⁸. При этом количество выявленных нарушений обязательных требований сократилось лишь на 3%²⁹. Из доклада Россельхознадзора можно сделать вывод, что данный орган в части профилактики наиболее активно использует такую меру, как предостережения. За год было выдано 8655 предостережений.

Рисунок 2

Данные по Россельхознадзору



²⁷ Пункт 5 Методических рекомендаций по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований, утвержденных протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20.01.2017 N 1.

²⁸ URL: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁹ Приказ Россельхознадзора от 13 июля 2018 N 729 «Об утверждении ведомственных программ комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям» // СПС КонсультантПлюс.

Рисунок 3

Данные по Росприроднадзору

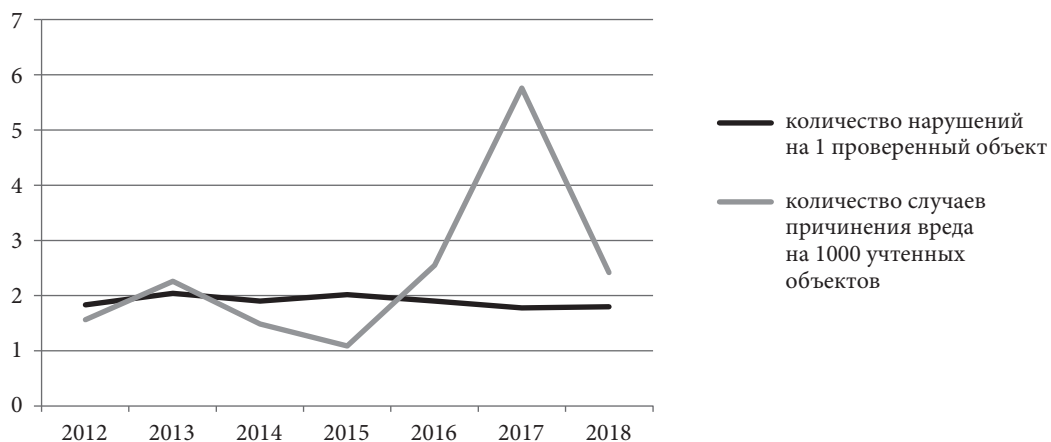


Рисунок 4

Данные по Роскомнадзору

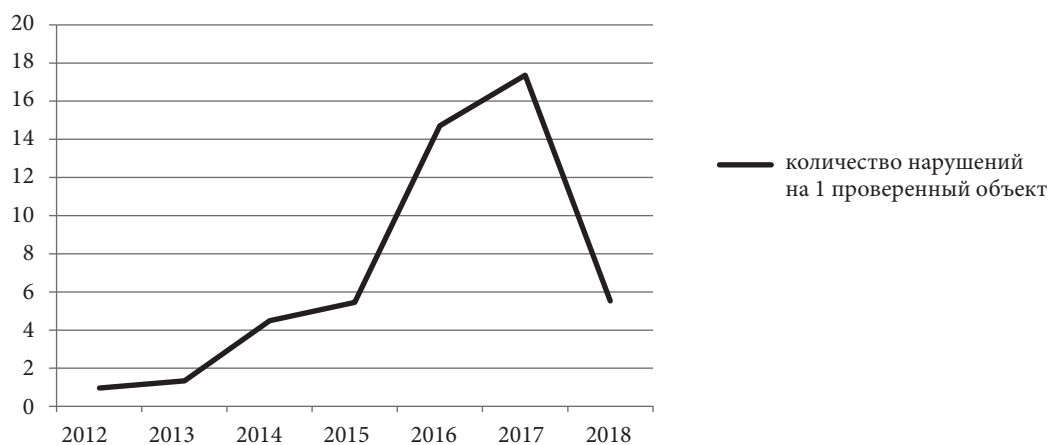
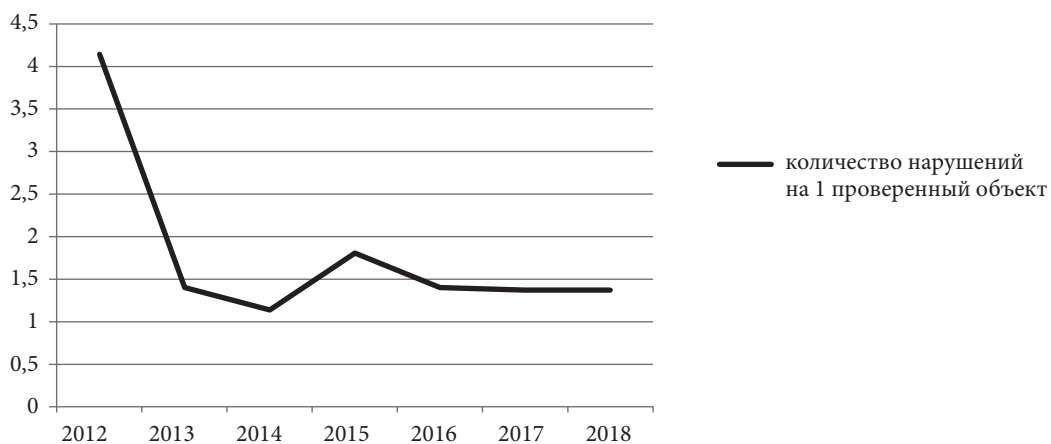


Рисунок 5

Данные по Рособрнадзору



Графические данные, приведенные на Рисунках 2–5, показывают снижение количества выявленных нарушений в деятельности субъектов предпринимательства. Но свидетельствует ли это о том, что такое сокращение произошло в результате реализации органами государственного контроля (надзора) мероприятий профилактического характера? В большинстве случаев снижение происходит за счет сокращения числа учтенных объектов (например, у Роспотребнадзора – с 132514 в 2013 г. до 3543 в 2014 г., у Роскомнадзора в 2012 г. проверкам было подвергнуто 1,2% от общего числа учтенных объектов, а в 2017 г. – лишь 0,16%).

Рисунок 6

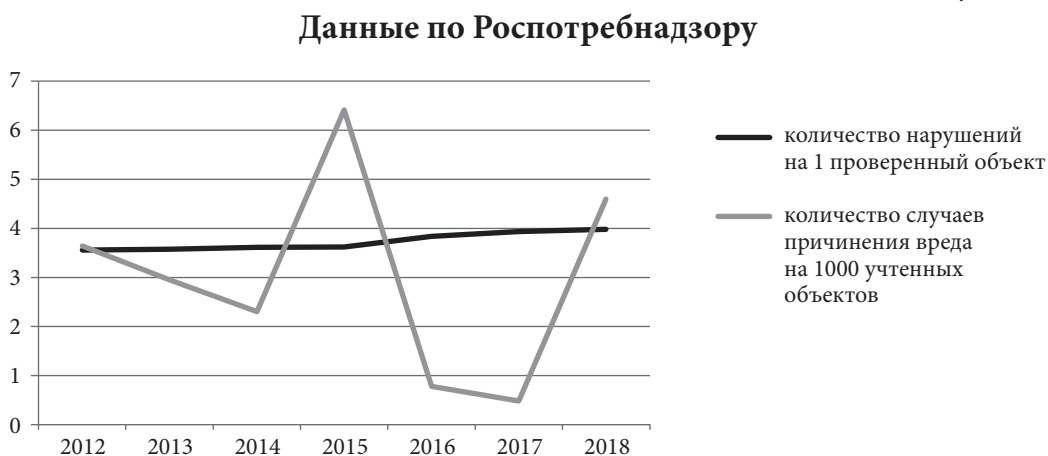


Рисунок 7



МЧС России активно снижает интенсивность контрольно-надзорной деятельности³⁰. При том что общее число учтенных объектов снижается незначительно, доля объектов, подвергающихся проверкам с 2012 г., снизилась

³⁰ В 2012 г. было зафиксировано аномально высокое число выявленных правонарушений.

в несколько раз (в 2012 г. было проверено более 22%, а в 2017 – лишь 6,7% учтенных объектов; в 2018 г. доля проверенных объектов выросла, но незначительно – до 7,9% от общего их числа). Одновременно снижалось и фиксируемое число чрезвычайных ситуаций и случаев причинения вреда, причем как в абсолютных, так и в относительных величинах (чрезвычайных ситуаций – с 0,59 на 10000 объектов в 2013 г. до 0,05 в 2017 г. и 0,06 в 2018 г., а количество случаев причинения вреда – с 0,7 на 1000 учтенных объектов в 2013 г. до 0,47 в 2017 г.).

Но в 2018 г. количество случаев причинения вреда резко выросло до 21537 случаев, что составило 8,84 на 1000 зарегистрированных объектов. Аналогичная ситуация наблюдается и у Роспотребнадзора. Такие показатели заставляют усомниться в эффективности их контрольно-надзорной деятельности. Общее количество выявленных в ходе проверок нарушений также снижается, хотя и не столь заметно.

В докладе МЧС России за 2018 г. утверждается, что следствием активизации профилактической работы стало: снижение доли подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда охраняемым ценностям; устойчивое снижение числа людей, погибших на пожарах (169 в 2017 г. и 138 в 2018 г.). В то же время количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде выросло с 23 в 2017 г. до 183 в 2018 г., количество случаев причинения вреда объектам культурного наследия увеличилось с 0 до 5.

Результаты проведенного нами анализа показывают, что данные в государственных докладах о результатах деятельности контрольно-надзорных органов, несмотря на разработку и реализацию планов профилактических мероприятий, не позволяют выявить, насколько связаны уменьшение/увеличение нарушений обязательных требований и случаи причинения вреда с осуществлением профилактической функции.

В большинстве случаев, за исключением чрезвычайных ситуаций природного характера или иного воздействия внешних сил, вред охраняемым законом ценностям становится следствием нарушения обязательных требований³¹. Поэтому неслучайно профилактическая деятельность нацелена на поведение объектов контроля (надзора). Вместе с тем на их поведение можно воздействовать, в том числе, и путем применения административного принуждения, включая меры административной ответственности. Часть 1 ст. 3.1 КоАП РФ устанавливает, что целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений. Подобный посыл дает нам основание говорить, что каждый факт привлечения лица, допустившего нарушение обязательных требований, к административной ответственности можно расценивать как профилактическое мероприятие. В то же время, как мы отмечали выше,

³¹ Данное утверждение основано на вытекающем из положений части 3 ст. 55 Конституции РФ тезисе о том, что обязательные требования обоснованы и направлены на обеспечение безопасности, на защиту охраняемых ценностей. Следовательно, нарушение таких требований создает угрозу охраняемым ценностям. В противном случае обязательные требования должны быть признаны избыточными и необоснованными.

в соответствии с Федеральным законом N 294-ФЗ профилактика должна быть направлена на предупреждение правонарушений. Это значит, что, даже если профилактика осуществляется посредством привлечения к ответственности, ее результатом должно стать снижение деликтности.

В этой связи представляет интерес динамика выявляемости нарушений обязательных требований органами государственного контроля (надзора), показанная в Таблице 2. Представление данных о количестве выявляемых административных правонарушений органами государственного контроля (надзора) позволяет вычленить правоприменительную активность с учетом изменяющейся базы – количества объектов контроля (надзора). Исчисление количества выявленных правонарушений относительно числа проведенных проверок также показывает, как меняется данный показатель при снижении интенсивности проверок. По сути правоприменительная активность при грамотно проводимых профилактических мероприятиях должна, как нам кажется, снижаться, тем более с учетом риск-ориентированного подхода, когда правомерное поведение хозяйствующего субъекта является основанием для пересмотра категории (класса) опасности подконтрольного объекта.

Исключая аномальные отклонения, можно констатировать, что количество выявляемых правонарушений по отношению к общему числу поднадзорных объектов и по отношению к общему числу проведенных проверок колеблется; явная и устойчивая динамика к снижению либо к росту не выявляется. Некоторые федеральные органы исполнительной власти демонстрируют рост данных показателей, как, например, Роспотребнадзор или Росприроднадзор.

Таблица 2

**Динамика выявляемости административных правонарушений
в относительных величинах**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Роскомнадзор</i>							
Нарушений/общее число объектов	0,011	0,016	0,038	0,041	0,035	0,028	0,002
Нарушений/общее число проверок	2,32	3,10	4,097	4,007	3,76	3,91	2,04
<i>Рособрнадзор</i>							
Нарушений/общее число объектов	0,55	0,25	0,14	0,42	0,25	0,17	0,07
Нарушений/общее число проверок	4,017 ³²	1,28	0,61	0,88	0,90	0,83	0,57

³² Столь резкое снижение данного показателя в последующие годы обусловлено передачей государственного полномочия по осуществлению федерального контроля (надзора) органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Роспотребнадзор</i>							
Нарушений/общее число объектов	0,72	0,65	0,62	0,64	0,63	0,72	0,71
Нарушений/общее число проверок	2,57	2,65	2,79	2,895	2,96	3,12	3,06
<i>Росприроднадзор</i>							
Нарушений/общее число объектов	0,18	0,23	0,24	0,21	0,19	0,56	0,24
Нарушений/общее число проверок	1,30	1,48	1,47	1,62	1,56	1,55	1,29
<i>Россельхознадзор</i>							
Нарушений/общее число объектов	0,034	0,039	0,039	0,037	0,037	0,027	0,064
Нарушений/общее число проверок	0,241	0,250	0,251	0,257	0,365	0,379	0,898

Источник: Таблица составлена авторами на основе данных государственных докладов о деятельности органов государственного контроля (надзора), размещенных на сайте Государственной автоматизированной информационной системы «Управление».

Отмеченное противоречие оценки каждого события обнаружения признаков административного правонарушения в ходе проведения проверки, а также общей выявляемости правонарушений (нарушений обязательных требований) контрольно-надзорным органом, когда, с одной стороны, административное наказание является действенной мерой профилактики, а с другой стороны, каждое допущенное правонарушение указывает на недостаточность профилактической деятельности, требует изменения подходов к оценке выявляемости правонарушений и динамике изменения данного показателя: отказа от «палочной системы» оценки эффективности и результативности деятельности государственных инспекторов.

Заключение

Проведенное исследование показало, что требования Федерального закона N 294-ФЗ, равно как и положения законопроекта N 332053-7, по осуществлению органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля профилактической деятельности, хотя в целом и соответствуют общей мировой тенденции, однако не позволяют в полной мере релевантно оценить их влияние на деятельность субъектов предпринимательства и минимизацию причинения вреда.

Во введении мы указали на отсутствие четкого порядка проведения профилактических мероприятий органами государственного контроля (надзора). Исследование показало, что органы государственного контроля (надзора)

ра), формально действуя в соответствии с Федеральным законом N 294-ФЗ, Методическими рекомендациями по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований, Стандартом комплексной профилактики нарушений обязательных требований, ограничились лишь разработкой и утверждением приказами программы профилактики нарушений обязательных требований.

Фактическое осуществление профилактической деятельности с начала 2018 г. не позволяет судить о ее эффективности. Лишь некоторые федеральные органы исполнительной власти (например, Россельхознадзор, Роструд) начали вести профилактическую деятельность в 2017 г., но и их опыт не позволяет пока судить об уровне ее эффективности, если руководствоваться требованиями Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований.

Как правило, контрольно-надзорные органы утверждают паспорт программы профилактики с указанием целей и задач программы, принципов проведения профилактических мероприятий, видов и форм профилактических воздействий, способов и мониторинга реализации программы и отдельно план-график ее реализации.

Одной из задач исследования стояло изучение содержания соответствующих разделов официальных сайтов федеральных и региональных органов государственного контроля (надзора) с целью определения влияния профилактики как на предпринимательскую активность, так и на эффективность государственного управления в контрольно-надзорной сфере. Однако проведенное изучение содержания соответствующих разделов официальных сайтов федеральных и региональных органов государственного контроля (надзора) показало, что установленные требования, за редким исключением, исполняются неудовлетворительно. Поднадзорные лица не имеют возможности получить точную и исчерпывающую информацию о своих обязанностях, об обязательных требованиях, которые они должны исполнять, о типовых нарушениях обязательных требований. Положение о размещении на официальных сайтах текстов нормативных правовых актов, частей нормативных правовых актов не выполняется, информация не обновляется. Более того, выявлены случаи размещения на официальных сайтах документов, устанавливающих обязательные требования, в редакциях, расходящихся с редакциями тех же документов, представленных в справочно-правовой системе КонсультантПлюс.

Анализ статистической информации о деятельности контрольно-надзорных органов федерального и регионального уровня, а также информации, размещенной на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора), не позволяет выявить, каким образом повлияла реализация профилактической функции органами государственного контроля (надзора) на отношения, складывающиеся в отдельной сфере предпринимательства.

Другой проблемой, как мы указывали, является неопределенность критериев оценки эффективности профилактической деятельности органов государственного контроля (надзора). Изучение положений Федерального закона N 294-ФЗ, решений проектного комитета, законопроекта N 332053-7 и других

источников в совокупности с данными ежегодных докладов органов государственного контроля (надзора) позволило сделать вывод о том, что оценка эффективности профилактической деятельности возможна по двум основным показателям – по количеству случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям вследствие нарушения поднадзорными объектами обязательных требований и по количеству выявляемых нарушений поднадзорными объектами обязательных требований. Проведенный анализ статистической информации не позволил установить взаимосвязи данных показателей, что может указывать как на ошибочный выбор модели оценки, так и на то, что на момент написания статьи контрольно-надзорные органы не обеспечили качество реализации мер профилактики. Данные, используемые в третьем разделе статьи, свидетельствуют в пользу последнего. Следует также учитывать, что институт профилактики находится на этапе становления. Можно с достаточной долей уверенности предполагать, что столь резкий слом парадигмы, отказ от привычной модели оценки результативности и эффективности, кардинальная смена стиля работы инспекторского состава и характера сложившихся за десятилетия отношений между инспекторами и организациями невозможны: должно пройти какое-то время, чтобы законодательные новеллы заработали. Поэтому авторы полагают необходимым следить за динамикой обоих показателей и за тем, насколько полно и своевременно контрольно-надзорные органы реализуют требования о профилактике.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным изменить подходы к оценке профилактической деятельности органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Следует согласиться с А.Г. Барабашевым (Барабашев, 2016) в том, что правительства принимают меры, направленные на решение ситуативных задач, пытаются реформировать управление путем трансферта отдельных практик, признанных лучшими. При этом в части постановки задач по профилактике нужно сделать основной упор на предупреждение нарушений обязательных требований, а не на предупреждение случаев причинения вреда, поскольку выявить причиненный вред не всегда возможно. Более того, это затрудняется также и тем фактом, что причиненный вред доказывается в суде. Только последний принимает решение, что событие нарушения обязательных требований связано с наступлением вреда причинно-следственной связью. Есть и субъективные факты: например, нарушение обязательных требований к пищевой продукции могут для одного человека в силу физиологических параметров быть смертельными, а другой их даже не заметит.

Полагаем, что оценка эффективности профилактической деятельности контрольно-надзорных органов должна состоять из анализа показателей, указывающих на выявляемость нарушений обязательных требований, и показателей, указывающих на размеры причиненного этими нарушениями вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде, иным охраняемым законом ценностям, а также включать результаты социологических исследований, которые хотя и не позволяют оценить эффективность профилактики, но могут оценить достоверность данных, отражаемых в докладах контрольно-надзорных органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
2. Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности государственного контроля в сфере охраны труда // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 96–110.
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности. Анализ практики и методические рекомендации. – М.: Дело, 2017.
4. Маремкулов А.Н. К вопросу о проблеме легализации трудовых отношений // Трудовое право в России и за рубежом. – 2019. – № 1. – С. 8–10.
5. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. – 2016. – № 18. – С. 22–27.
6. Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности / под ред. Л.К. Терещенко. – М.: ИД «Юриспруденция, 2011.
7. Тихомиров Ю.А. Векторы управления в фокусе права // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 1. – С. 136–159.
8. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. – М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2017.
9. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 1. – С. 92–115.
10. Bardach E., Kagan R.A. Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. Philadelphia, PA: Temple University Press. 1982.
11. Braithwaite J. To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety. Albany: State University of New York Press. 1985.
12. Dimaggio P.J., Powell W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // Am. Soc. Rev. 1983. Vol. 48. No. 2. P. 147–160. URL: <http://www.jstor.org/stable/2095101> (дата обращения: 09.08.2019).
13. David I. Levine, Michael W. Toffel, Matthew S. Johnson. Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss // Science. 2012. Vol. 336. P. 907–911.
14. Ian Ayres & John Braithwaite. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford Socio legal Studies. 1992.
15. John T. Scholz. Enforcement Policy and Corporate Misconduct: The Changing Perspective of Deterrence Theory // Law and Contemporary Problems. 1997. Vol. 60. No. 3. P. 253–268.
16. Friedman T. The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization. Anchor Book Edition. 1999.
17. Kagan R.A. Adversarial Legalism: The American Way of Law. Harvard University Press. 2003.

18. Kagan R.A., Scholz J.T. The «Criminology of the Corporation» and Regulatory Enforcement Strategies. Blankenburg E., Lenk K. (eds) // *Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. 1984. Vol. 7. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
19. Lobel O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety // *Administrative Law Review*. 2005. Vol. 57. No. 4. P. 1071–1151.
20. Lobel O. The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought // *San Diego Legal Studies Paper*. 2004. No. 07–27. P. 261–390.
21. Simon W.H. Solving Problems Versus Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism // *Columbia Law Sch. Pub. Law Research Paper*. 2003. No. 03–58. P. 127–212.
22. Simon W.H. *The Community Economic Development Movement: Law, Business, and the New Social Policy*. Duke University Press Books. 2002.
23. Sparrow M.K. *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Problems*. Washington: Brookings Institution Press. 2000.

APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF STATE CONTROL BODIES (SURVEILLANCE) TO PREVENT VIOLATIONS OF MANDATORY REQUIREMENTS

Sergey M. Zyryanov

Doctor of Law, Professor, Leading Researcher at the Department of Administrative Legislation and Process, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Leading Researcher of Plekhanov Russian University of Economics. Address: 36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow, Russian Federation. E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Anastasia V. Kalmykova

Senior Researcher at the Department of Administrative Legislation and Process, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Address: 34 B. Cheremushkinskaya, 117218, Moscow, Russian Federation. E-mail: efimova_anastasi@mail.ru

Abstract

Control and supervisory bodies develop and implement programs for preventing violations of mandatory requirements of regulatory legal acts, as well as requirements established by municipal legal acts, the control (supervision) of which they exercise. Due to the fact that preventive activities are carried out at the expense of the budgets of the budget system of the Russian Federation, an assessment of the effectiveness of their spending is necessary. However, at present, there are no criteria and methods for assessing the effectiveness of the preventive activities of the control and supervision bodies. This article

attempts to search for indicators by which it would be possible to assess the effectiveness of the preventive activities of the control and oversight bodies, in connection with which, the authors examined the regulatory legal basis of this activity, assessed the emerging practice of introducing legislative novels into the activities of individual control and oversight bodies, chose from an array of statistical data provided annually by the regulatory authorities, those indicators which, in the authors' opinion, should be influenced by preventive performance. A study of the regulatory legal framework for prevention showed that today there is no legislative certainty regarding the subject of prevention (this includes violations of mandatory requirements, harm (damage), the risk of harm (damage), and natural and man-made emergencies). According to the results of the study, it was concluded that the preventive function is implemented at the present stage to a large extent formally, an in-depth study of even the most advanced examples does not allow us to argue that the successful registration of resources on the Internet created to provide a preventive effect on legal entities and individual entrepreneurs corresponds to their content. The article provides a brief description of possible models for assessing the effectiveness of preventive activities, as well as the ideas of sociological research as practice has been developed.

Keywords: state control (supervision); efficiency; prevention of offenses; infliction of harm; disturbance of mandatory requirements.

Citation: Zyryanov, S.M. & Kalmykova, A.V. (2019). Podkhody k otsenke effektivnosti deiatelnosti kontrolno-nadzornykh organov po preduprezhdeniyu narusheniy obiazatelnykh trebovaniy [Approaches to Assessing the Effectiveness of State Control Bodies (Surveillance) to Prevent Violations of Mandatory Requirements]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 31–66 (in Russian).

REFERENCES

1. Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford Socio-Legal Studies.
2. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [Crisis of State Governance and Its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194 (in Russian).
3. Braithwaite, J. (1985). *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. Albany: State University of New York Press.
4. Bardach, E. & Kagan, R.A. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
5. Dimaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48, no 2, pp. 147–160. Available at: <http://www.jstor.org/stable/2095101> (accessed: 09 August, 2019).
6. Dobrolyubova, E.I. (2016). Mezhdunarodnyi opyt otsenki rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya v sfere okhrany truda [International Experience in Evaluating Effectiveness of Public Control in the Field of Occupational Safety]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 96–110 (in Russian).

7. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2017). *Otsenka rezul'tativnosti kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti. Analiz praktiki i metodicheskie rekomendatsii* [Assessment of the Effectiveness of Control and Supervision Activities. Analysis of Practice and Guidelines]. Moscow: Delo.
8. Friedman, T. (1999). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. Anchor Book Edition.
9. Kagan, R.A. (2003). *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Harvard University Press.
10. Kagan, R.A. & Scholz, J.T. (1980). The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies. In: Blankenburg E., Lenk K. (eds). *Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, vol. 7. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
11. Levine, D. I., Toffel, M.W. & Johnson, M.S. (2012). Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. *Science*, no 336, pp. 907–911.
12. Lobel, O. (2005). Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety. *Administrative Law Review*, vol. 57, no 4, pp. 1071–1151.
13. Lobel, O. (2004). The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. *San Diego Legal Studies Paper*, no 07–27, pp. 261–390.
14. Marenkulov, A.N. (2019). K voprosu o probleme legalizatsii trudovykh otnoshenii [On the Issue of the Labor Relations Legalization]. *Labor law in Russia and abroad*, no 1, pp. 8–10.
15. Martynov, A.V. (2016). Primenenie risk-orientirovannogo podkhoda pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya i nadzora kak neobkhodimoe uslovie snizheniya davleniya na biznes [Application of Risk-Based Approach in the Implementation of State Control and Supervision as a Necessary Condition for Reducing the Pressure on Business]. *Yurist*, no 18, pp. 22–27.
16. Simon, W.H. (2003). Solving Problems versus Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism. *Columbia Law Sch. Pub. Law Research Paper*, no 03–58, pp. 127–212.
17. Simon, W.H. (2002). *The Community Economic Development Movement: Law, Business, and the New Social Policy*. Duke University Press Books.
18. Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washington: Brookings Institution Press.
19. Scholz, J.T. (1977). Enforcement Policy and Corporate Misconduct: The Changing Perspective of Deterrence Theory. *Law and Contemporary Problems*, vol. 60, no 3, pp. 253–268.
20. Tereschenko, L.K. (Ed.) (2011). *Sovershenstvovanie gosudarstvennogo kontrolya i nadzora, ustranenie administrativnykh bar'erov pri osushchestvlenii predprinimatel'skoi deyatel'nosti* [State Control and Supervision Improvement, the Removal of Administrative Barriers in Entrepreneurial Activity]. Moscow: Yurisprudentsiya.
21. Tikhomirov, Y.A. (2019). Vektory upravleniya v fokuse prava [Control Vector in the Focus of Law]. *Public Administrativon Issues*, no 1, pp. 136–159.
22. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2017). *Rezul'tativnost' kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva glazami biznesa* [The Effectiveness of the Control and Supervisory Activity of the State through the Lens of Business]. Moscow: Delo.
23. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2019). Rezul'tativnost' kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva s pozitsii grazhdan [Public Inspection Effectiveness and Enforcement Activity for Final Beneficiaries]. *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 14, no 1, pp. 92–115.