

УДК 346.5

К вопросу о координации контрольных полномочий органов исполнительной власти в сфере предпринимательской деятельности

Хмара Владислав Александрович

Аспирант,
Северо-Западный Институт Управления
Российской Академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,
199178, Российская Федерация, Санкт-Петербург,
Средний просп. Васильевского острова, 57/43;
e-mail: v.h@mail.ru

Псарев Эдуард Александрович

Аспирант,
Северо-Западный Институт Управления
Российской Академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,
199178, Российская Федерация, Санкт-Петербург,
Средний просп. Васильевского острова, 57/43;
e-mail: psarev.edik@yandex.ru

Аннотация

На всех уровнях власти и в предпринимательском сообществе подвергается резкой критике избыточная и неадекватная установленным законом задачам активность контрольно-надзорных органов, мешающая развитию бизнеса. Федеральный закон, принятый в 2008 году для защиты российских компаний и предпринимателей, не дал системного эффекта, как и ранее действовавший аналогичный закон 2001 года. Вопрос оптимизации контрольно-надзорной деятельности регулярно поднимается в посланиях Президента России. Контроль не может быть полностью устранен в практике государственного управления, так как этой функции принадлежит важная роль в механизме государственного регулирования экономики, в том числе и предпринимательской деятельности. В то же время, учитывая, что контроль пронизывает все звенья исполнительной власти и все сферы государственного управления и его функции приданы нескольким органам исполнительной

власти, эта проблема может быть решена путем налаживания института межведомственной вертикальной и горизонтальной координации. Первая в рамках отношений власти-подчинения обеспечивает конкретизацию управленческой информации с учетом ее прохождения по всем нижестоящим уровням. Вторая имеет вид организованного компетентного сотрудничества. В данном случае координация контрольных функций органов исполнительной власти в сфере предпринимательства не имеет вид отношений власти-подчинения, а представляет собой процесс выработки и реализации совместных решений заинтересованными контрольными органами исполнительной власти одного уровня компетенции. Учитывая наличие актуальной нормативной основы контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства, приоритетными становятся вопросы координации проверочных функций соответствующих органов в рамках действующего регламента ФОИВ. Такая координация может быть двусторонней и многосторонней, активной и пассивной и даже неформальной.

Для цитирования в научных исследованиях

Хмара В.А., Псарев Э.А. К вопросу о координации контрольных полномочий органов исполнительной власти в сфере предпринимательской деятельности // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 5А. С. 99-109.

Ключевые слова

Контроль, надзор, предпринимательство, органы исполнительной власти, межведомственная координация.

Введение

В условиях неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и санкций, значительно осложнивших реализацию курса на модернизацию российской экономики, особую актуальность приобрели задачи опережающего развития за счет внутренних интенсивных и инновационных факторов роста. Поставленную задачу способен решить российский бизнес в условиях благоприятной институциональной среды, при минимальном административном давлении. Президент России акцентировал внимание на этом: «одной из главных у нас задач... [является] создать комфортную среду для всех добропорядочных предпринимателей» [Путин В.В. Выступление на пленарном заседании..., www].

В этой связи большой общественный резонанс вызывает избыточная, по мнению предпринимателей и их общественных объединений, активность контрольно-надзорных органов. Обеспокоенность бизнеса можно понять. На сегодня в России действует в совокупности с контрольными структурами подведомственных учреждений более 18 тыс. различных контрольных органов и подразделений, а совокупная численность контролеров достигает 1 млн сотрудников [Вопросы совершенствования..., 2013, 108].

Принимаемые государством меры

Для защиты прав российских компаний и предпринимателей в 2008 году принят специальный федеральный закон (№ 294 от 26.12.2008), однако в последующие годы в посланиях Президента России неоднократно поднимался вопрос об оптимизации работы контрольно-надзорных органов и координации их деятельности в плане избежания «наслоения» проверок, парализующих работу предприятий.

Ведущая роль здесь отводится прокуратуре. Именно прокуроры, как отметил В.В. Путин, выступая 23.03.2016 на Коллегии Генеральной прокуратуры РФ, «активно отстаивали права и законные интересы предпринимателей», выявили «десятки тысяч нарушений закона», в результате чего «добросовестный бизнес стали меньше дергать, как у нас говорят, необоснованными проверками» [Путин В.В. Расширенное заседание..., www]. Однако уже на следующий день, выступая в РСПП, Президент России вынужден был констатировать, что эта проблема «окончательно не решена», а задача выстроить взаимоотношения бизнеса с контрольно-надзорными органами «транспарентно, прозрачно и предсказуемо» еще только ставится [Путин В.В. Выступление на пленарном заседании..., www]. Еще более удручающую картину обрисовал Президенту России Уполномоченный по защите прав предпринимателей Б. Титов. В беседе с Президентом 18.07.2016 он подчеркнул нерешенность «наших традиционных проблем», которые из года в год связаны с нарастающей проверочной деятельностью, вроде бы сокращающейся в плановом порядке, но, в то же время, быстро и непропорционально растущей во внеплановом [Встреча Уполномоченного..., www]. В результате предприниматели вынужденно вовлечены в длительные и тяжелые судебные обжалования действий должностных лиц контрольно-надзорных органов. При этом формально те, по их мнению, не нарушают закон, но отсутствующая координация между контрольно-надзорными органами, число которых велико, ведет к тому, что бизнес постоянно загружен серийными, бесконечными проверками, нередко по одним и тем же дублирующимся критериям.

Порядок проведения проверок юридических лиц и предпринимателей регламентирован Федеральным законом № 294-ФЗ, который предусматривает несколько видов проверок:

– плановые – не чаще одного раза в три года, если иное не предусмотрено ч. 9 и 9.3 ст. 9 указанного закона;

– внеплановые – проводимые в случаях, установленных ст. 10, чаще всего по «сигналу»

– информации граждан или средств массовой информации о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия и т. п.;

– выездные и документарные проверки.

В то же время общественное внимание приковано не к видам проверок, а к их регламентации, особенно в части обоснованности, т. е. наличия законных оснований, открытости, частоты проведения и оформления результатов.

Контроль не может быть полностью устранен в практике государственного управления, так как этой функции принадлежит важная роль в механизме государственного регулирования экономики, в том числе и предпринимательской деятельности. В административно-правовой литературе устоялось понимание «контроля» как постоянного наблюдения (мониторинга) с целью проверки соответствия требованиям законодательства. В связи с этим в сфере предпринимательской деятельности, как и в экономике в целом, органы исполнительной власти наделены контрольными полномочиями, образующими систему наблюдения и проверки. Помимо государственного, существует и общественный контроль, осуществляемый институтами гражданского общества. Вопросы государственного контроля сегодня находятся в центре внимания, эта миссия органов исполнительной власти настолько важна, настолько при выходе за рамки законности или целесообразности опасна, так как «избыток контроля» способен существенно снизить работоспособность любой организации, «подавить ее субстанциальную рациональность в угоду рациональности функциональной» [Коллинз, 2009, 110].

Виды контрольной деятельности

В административном праве дифференцированы две разновидности контрольной деятельности: контроль и надзор. При этом государственный контроль, осуществляемый органами исполнительной власти в пределах их полномочий, является формой реализации их функций. Дискуссионный вопрос о соотношении «контроля» и «надзора» целесообразно разрешить в пользу того, что понятие контроля существенно шире и включает в себя надзор как особый вид государственного контроля. Данная позиция, в целом, преобладает в литературе.

Применительно к контрольным полномочиям органов исполнительной власти в сфере предпринимательской деятельности действует, прежде всего, административный надзор в виде надведомственного, специализированного, систематического контроля органов исполнительной власти за соблюдением субъектами предпринимательской деятельности – юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями – правовых норм [Бахрах, Россинский, Старилов, 2008]. Принято считать, что административный надзор как вид государственного контроля представляет собой наблюдение за исполнением действующих в сфере управления правил (норм) [Алехин, Кармолицкий, Козлов, 2003].

В действующем законодательстве (№ 294-ФЗ) содержится весьма объемное (состоящее из 247 слов) определение государственного контроля (надзора) как деятельности уполномоченных органов государственной власти по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений юридическими лицами, их должностными лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных федеральным и региональным законодательством и иными нормативными правовыми актами. Закон предусматривает осуществление контроля

посредством организации и проведения проверок объектов контроля, профилактики нарушений, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушений. Кроме того, к контролю (надзору) отнесена и деятельность уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований. Выделены отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного надзора, а также контроля за соблюдением требований действующего законодательства, которые могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти.

Главная цель административного надзора, осуществляемого субъектами надзорной деятельности – структурными подразделениями органов государственной власти, – обеспечить безопасность граждан, организаций и общества. При этом такой надзор всегда специален, направлен на проверку соблюдения специальных правил, а не в целом, на соблюдение законности. К принципам административного надзора следует отнести законность (соблюдение прав и законных интересов проверяемых), системность и регламентированная периодичность. Таким образом, в целом, государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательской деятельности – это система мониторинга и проверок соблюдения субъектами предпринимательской деятельности и органами государственной власти требований нормативных правовых актов в указанной сфере.

Исходя из того, что административный надзор, как правило, в том числе и в сфере предпринимательской деятельности, осуществляется субъектами, специально наделенными надведомственными полномочиями, возникает потребность в координации контрольных полномочий органов исполнительной власти. Ситуация в этой сфере в литературе оценивается критически, прежде всего подчеркивается острота проблемы разграничения полномочий между контрольными органами, где сегодня едва просматриваются межведомственное взаимодействие и координация деятельности, в то время как в избытке дублирование функций или их ничем не оправданное дробление [Соболевская, 2013, 118].

Существующая практика далека от соблюдения базовых принципов защиты прав предпринимателей при проведении проверок (ст. 3 ФЗ № 294):

- четкое разграничение контрольных полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;
- недопустимость «серийных» проверок одного юридического лица либо индивидуального предпринимателя несколькими органами контроля (надзора) разных уровней.

Кроме того, контрольная деятельность сегодня в основном направлена на проверку соблюдения установленных правил, а ее эффективность, как правило, оценивается лишь по числу проведенных проверочных мероприятий [там же, 119], что об эффективности как таковой свидетельствовать не может.

Порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) при организации и проведении проверок, установлен действующим

законодательством. В то же время положения ФЗ № 294, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении 23 видов государственного контроля (надзора). По смыслу закона также в данном случае не применяются и нормы о взаимодействии. Кроме того, наличие закона не гарантирует эффективной защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности от избыточного прессинга, а то и злоупотреблений должностных лиц контролирующих органов. Показательна в этом плане крайне низкая результативность ранее действовавшего федерального закона (О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)).

Системность деятельности органов исполнительной власти, в том числе в сфере контроля, предполагает сочетание вертикального, горизонтального и диагонального межведомственного взаимодействия. Функциональный подход в деятельности указанных органов определяет принцип формирования их структуры с учетом четкого распределения функций и строгого закрепления компетенции каждого органа в нормативных правовых актах. Функциональное распределение полномочий предопределяет обязательность горизонтального взаимодействия между контрольными органами, координации их деятельности, особенно при решении задач, затрагивающих сферы их деятельности в пересекающихся областях [Кириллова, 2007, 9].

Виды межведомственной координации

Учитывая, что контроль пронизывает все звенья исполнительной власти и все сферы государственного управления и его функции приданы нескольким органам исполнительной власти, необходима межведомственная координация. Целесообразно выделить два вида такой координации: вертикальную и горизонтальную. Первая в рамках отношений власти-подчинения обеспечивает конкретизацию управленческой информации с учетом ее прохождения по всем нижестоящим уровням. Вторая имеет вид организованного компетентного сотрудничества.

Данный вид координации действий органов исполнительной власти в правовом государстве представляет особый интерес. В целом его можно характеризовать как процесс выработки и реализации совместных решений заинтересованными контрольными органами исполнительной власти одного уровня компетенции.

По количеству субъектов координации она может быть двусторонней и многосторонней (более двух субъектов). По степени их участия следует выделить активную и пассивную координацию. Наиболее распространенная, первая, состоит в том, что коммуникативный координирующий процесс инициируется заинтересованным субъектом в диалоговом режиме. Распространена на практике и пассивная координация, когда ее инициатором становится одна из сторон, тогда как вторая сторона остается пассивна, предоставляя лишь свои, как правило, информационные ресурсы. Кроме того, по характеру реализации межведомственная

координация в сфере контроля может быть и неформальной, т. е. не оформленной документально. Как правило, она построено на обычаях делового оборота и личных связях. В то же время неформальный контакт возможен при вовлечении в конкретную работу не более двух субъектов. При большем числе личные контакты обеспечивают лучшее взаимопонимание, но уже не способны обеспечить ведущую роль в принятии координирующего решения.

Заключение

Таким образом, при наличии относительно полной нормативной основы, регламентирующей контрольно-надзорную деятельность в сфере предпринимательства, на первый план выходят вопросы координации соответствующих органов, что целесообразно регламентировать в рамках действующего регламента ФОИВ [О Типовом регламенте..., 2005].

Библиография

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало-М, 2003. 608 с.
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2008. 816 с.
3. Вопросы совершенствования системы государственного контроля в Российской Федерации. Сборник материалов. М., 2013. 113 с.
4. Встреча Уполномоченного по защите прав предпринимателей Б. Титова с Президентом России 18 июля 2016 года // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52535>
5. Кириллова В.А. Организационные формы горизонтального взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в России: автореферат дисс. ... канд. экон. наук. М., 2007.
6. Коллинз Р. Четыре социологические традиции / пер. с англ. В. Россмана. М.: Территория будущего, 2009. 320 с.
7. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федер. закон Рос. Федерации от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): Федер. закон Рос. Федерации от 08.08.2001 № 134. Утратил силу.
9. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 27.08.2015) // Российская газета. 2005. 25 января.

10. Петров Д.А. Контроль в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства: мониторинг правоприменения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 51-54.
11. Путин В.В. Выступление на пленарном заседании съезда Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) 24 марта 2016 года // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51559>
12. Путин В.В. Расширенное заседание коллегии Генпрокуратуры 23 марта 2016 года // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51553>
13. Семибратова Ю.В. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства: совершенствование нормативно-правовой базы // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2014. № 1 (29). С. 241-247.
14. Соболевская Ю.В. Контрольные органы: уровни компетенции // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 113-130.
15. Филатова А.В. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства: совершенствование нормативно-правовой базы // Вестник Поволжского института управления. 2009. № 2. С. 175-181.

On the issue of coordination of control powers of executive bodies in the field of entrepreneurial activity

Vladislav A. Khmara

Postgraduate,
North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
199178, 57/43 Srednii av., Vasil'evskii i., Saint-Petersburg, Russian Federation;
e-mail: v.h@mail.ru

Eduard A. Psarev

Postgraduate,
North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
199178, 57/43 Srednii av., Vasil'evskii i., Saint-Petersburg, Russian Federation;
e-mail: psarev.edik@yandex.ru

Abstract

At all levels, in the power and in the business community, the activity of control and supervisory bodies that interferes with the development of business is excessively and inadequately established by the law. The federal law passed in 2008 to protect Russian companies and entrepreneurs did not have a systemic effect, just like the previous law of 2001. The issue of optimizing control and supervision activities is regularly raised in the messages of the President of Russia. Control can not be completely eliminated in the practice of public administration, since this function has an important role in the mechanism of state regulation of the economy, including entrepreneurial activity. At the same time, considering that the control permeates all levels of executive power and all spheres of state administration, its functions are assigned to several executive bodies, this problem can be solved by establishing an institution of interdepartmental vertical and horizontal coordination. The first, within the framework of power-subordination relations, ensures the specification of management information, taking into account its passage through all lower levels. The second has the form of organized competent cooperation. In this case, the coordination of control functions of executive bodies in the field of entrepreneurship does not have the form of power-subordination relations, but represents the process of developing and implementing joint decisions by interested executive bodies of the same level of competence. Given the current regulatory framework for supervisory and supervisory activities in the field of entrepreneurship, the priority is the coordination of verification functions of the relevant bodies within the existing regulations of the Federal Penitentiary System. Such coordination can be bilateral and multilateral, active and passive and even informal.

For citation

Khmara V.A., Psarev E.A. (2017) K voprosu o koordinatsii kontrol'nykh polnomochii organov ispolnitel'noi vlasti v sfere predprinimatel'skoi deyatel'nosti [On the issue of coordination of control powers of executive bodies in the field of entrepreneurial activity]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (5A), pp. 99-109.

Keywords

Control, supervision, entrepreneurship, executive authorities, interdepartmental coordination.

References

1. Alekhin A.P., Karmolitskii A.A., Kozlov Yu.M. (2003) *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation]. Moscow: Zertsalo-M Publ.

2. Bakhrakh D.N., Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. (2008) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow: Norma Publ.
3. Collins R. (2009) *Chetyre sotsiologicheskie traditsii* [Four sociological traditions]. Moscow: Territoriya budushchego Publ.
4. Filatova A.V. (2009) Gosudarstvennyi kontrol' (nadzor) v sfere predprinimatel'stva: sovershenstvovanie normativno-pravovoi bazy [State control (supervision) in the sphere of entrepreneurship: improvement of the regulatory framework]. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya* [Bulletin of the Volga Management Institute], 2, pp. 175-181.
5. Kirillova V.A. (2007) *Organizatsionnye formy gorizontal'nogo vzaimodeistviya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v Rossii. Dokt. Diss. Abstract* [Organizational forms of horizontal interaction of federal executive bodies in Russia. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
6. O Tipovom reglamente vzaimodeistviya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19.01.2005 № 30 (red. ot 27.08.2015) [On the Model Regulations for the interaction of federal executive bodies: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 30 of January 19, 2005] (2005). *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 25th January.
7. O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya: Feder. zakon Ros. Federatsii ot 26.12.2008 № 294-FZ (red. ot 01.05.2017) [On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control: Federal law of the Russian Federation No. 294-FZ of December 26, 2008] (2008). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 52 (1), Art. 6249.
8. O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri provedenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora): Feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.08.2001 № 134. *Utratil silu* [On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision): Federal law of the Russian Federation No. 134 of August 08, 2001 has lost its power].
9. Petrov D.A. (2016) Kontrol' v otnoshenii sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva: monitoring pravoprimereniya [Control over subjects of small and medium-sized business: monitoring of law enforcement]. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava* [Journal of Entrepreneurial and Corporate Law], 3, pp. 51-54.
10. Putin V.V. Rasshirenoe zasedanie kollegii Genprokuratury 23 marta 2016 goda [Putin V.V. Extended meeting of the board of the Prosecutor General's Office on March 23, 2016]. *Prezident Rossii. Ofitsial'nyi sait* [President of Russia. Official site]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51553> [Accessed 21/04/17].
11. Putin V.V. Vystuplenie na plenarnom zasedanii s"ezda Rossiiskogo soyuza promyshlennikov i predprinimatelei (RSPP) 24 marta 2016 goda [Putin V.V. Speech at the plenary session of

- the Congress of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (RSPP) on March 24, 2016]. *Prezident Rossii. Ofitsial'nyi sait* [President of Russia. Official site]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51559> [Accessed 24/04/17].
12. Semibratova Yu.V. (2014) Gosudarstvennyi kontrol' (nadzor) v sfere predprinimatel'stva: sovershenstvovanie normativno-pravovoi bazy [State control (supervision) in the sphere of entrepreneurship: improvement of the regulatory framework]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Bulletin of the Samara State Economic University], 1 (29), pp. 241-247.
 13. Sobolevskaya Yu.V. (2013) Kontrol'nye organy: urovni kompetentsii [Control bodies: levels of competence]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 4, pp. 113-130.
 14. *Voprosy sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii. Sbornik materialov* [Issues of improving the system of state control in the Russian Federation. Coll. of materials] (2013). Moscow.
 15. Vstrecha Upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei B. Titova s Prezidentom Rossii 18 iyulya 2016 goda [Meeting of B. Titov, the Commissioner for the protection of entrepreneurs' rights, with the President of Russia on July 18, 2016]. *Prezident Rossii. Ofitsial'nyi sait* [President of Russia. Official site]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52535> [Accessed 24/04/17].