

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.148-156

В. М. Шеншин*

К вопросу о реформировании контрольно-надзорной деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Аннотация. В статье рассматривается направление реформы «регуляторной гильотины» — разработка новых тенденций нормативного регулирования для контрольно-надзорной деятельности. Анализируются причины реформы, ее цели и задачи, а также достигнутые результаты. Ключевой причиной запуска «регуляторной гильотины» является проблема избыточности и морального устаревания нормативно-правовой базы. Характеризуется современное состояние контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами государственной власти РФ, анализируются тенденции и подводятся итоги проводимых реформ. Рассмотрен процесс реформирования контрольно-надзорной деятельности в РФ, который, несмотря на принятие Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, регулирующего данную сферу деятельности, всё еще не закончен и продолжает совершенствоваться. Об этом свидетельствует отсутствие исчерпывающего перечня соотношения видов контроля (надзора) и органов, обязанных указанную деятельность осуществлять. Отмечается, что на сегодняшний день законодателем закреплён строго определённый перечень видов федерального (государственного) контроля (надзора), в отношении которых в обязательном порядке применяется риск-ориентированный подход. На основании анализа нормативных правовых актов регионального уровня, нацеленных на регулирование государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, делается вывод о том, что данные акты дублируют положения федеральных законов. С одной стороны, такой параллелизм способствует эффективному применению регионального законодательства, так как у правоприменителя все необходимые положения для осуществления контрольной (надзорной) деятельности собраны в одном документе, с другой стороны, не все дублируемые нормы содержат в себе первостепенную информацию, следовательно, они мешают пониманию реально возложенных на органы государственной власти полномочий. Указывается на необходимость частичного отказа от копирования ряда норм, соответствующих специфике регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Автор приходит к выводу о том, что регулирование контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне нуждается в доработке.

Ключевые слова: защита населения и территорий; контрольно-надзорная деятельность; государственный контроль (надзор); нормативное регулирование; региональное законодательство; реформирование законодательной базы; риск-ориентированный подход; региональный государственный надзор; региональное законодательство; чрезвычайная ситуация; эффективность государственного управления.

Для цитирования: Шеншин В. М. К вопросу о реформировании контрольно-надзорной деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 8. — С. 148–156. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.148-156.

© Шеншин В. М., 2022

* Шеншин Виктор Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е. Н. Зиничева
Московский просп., д. 149, г. Санкт-Петербург, Россия, 196105
vitya-shen@mail.ru

Reforming Control and Supervisory Activities in the Field of Protection of the Population and Territories from Emergencies

Viktor M. Shenshin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, St. Petersburg Zinichev University of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia
Moskovskiy prosp., d. 149, St. Petersburg, Russia, 196105
vitya-shen@mail.ru

Abstract. The paper discusses the direction of the reform of the «regulatory guillotine», namely the development of new trends in regulation for control and supervisory activities. The reasons for the reform, its goals and objectives, as well as the results achieved are analyzed. The key reason for launching the «regulatory guillotine» is the problem of redundancy and obsolescence of the regulatory framework. The author characterizes the current state of control and supervisory activities carried out by the state authorities of the Russian Federation, analyzes trends and summarizes the results of the ongoing reforms. The paper considers the process of reforming control and supervisory activities in the Russian Federation, which, despite the adoption of Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 regulating this field of activity, is still incomplete and its improvement continues. This is evidenced by the absence of an exhaustive list of the relations of types of control (supervision) and bodies obliged to carry out these activities. The author notes that today the legislator has fixed a strictly defined list of types of federal (state) control (supervision), in respect of which a risk-oriented approach is mandatory. Based on the analysis of regulatory legal acts of the regional level aimed at regulating state supervision in the field of protection of the population and territories from emergencies, the author concludes that these acts duplicate the provisions of federal laws. On the one hand, such parallelism contributes to the effective application of regional legislation, since the law enforcement officer has all the necessary provisions for the implementation of control (supervisory) activities collected in one document, on the other hand, not all duplicated norms contain primary information, therefore, they interfere with the understanding of the powers actually assigned to public authorities. It is pointed out that it is necessary to partially refuse to copy a number of norms that correspond to the specifics of regional state supervision in the field of protection of the population and territories from natural and man-made emergencies. The author concludes that the regulation of control and supervisory activities at the regional level needs to be finalized.

Keywords: protection of the population and territories; control and supervisory activities; state control (supervision); regulation; regional legislation; reform of the legislative framework; risk-oriented approach; regional state supervision; regional legislation; emergencies; efficiency of public administration.

Cite as: Shenshin VM. K voprosu o reformirovanii kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti v oblasti zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy [Reforming Control and Supervisory Activities in the Field of Protection of the Population and Territories from Emergencies]. *Lex russica*. 2022;75(8):148-156. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.148-156. (In Russ., abstract in Eng.).

Проводимая реформа контрольно-надзорной деятельности охватывает по некоторым данным до двух миллионов обязательных требований и 221 вид контрольно-надзорных мероприятий. Из чего следует, что «регуляторная гильотина» охватывает практически все виды контроля (надзора)¹.

Информация, приводимая Правительством РФ, свидетельствует о наличии 46 контрольно-надзорных ведомств, осуществляю-

щих до 220 видов проверок на федеральном уровне, 50 проверок на региональном и 16 на муниципальном уровне. Более 2 млн норм, из которых более 9 тысяч времен СССР, содержат предписания, обязательные для выполнения бизнесом, что затрудняет предпринимательскую деятельность².

Реформа контрольно-надзорной деятельности затронула 21 законодательный орган власти и 33 контролирующих органа³. Согласно пред-

¹ Мартынов А. В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165.

² Овчинникова В. А., Власова Е. Л. О некоторых вопросах «регуляторной гильотины» в Российской Федерации // Мировая наука. 2021. № 5 (50). С. 102–109.

³ Перечень федеральных органов исполнительной власти, на которые должен быть распространен механизм «регуляторной гильотины» (утвержден Председателем Правительства РФ от 04.07.2019).

варительным выводам, наиболее масштабные изменения коснулись сферы транспорта. Министерством транспорта Российской Федерации было отменено 800 устаревших нормативных правовых актов, а на замену им в силу вступили 85 новых документов. Такое решение позволило руководству предприятий транспортной сферы сэкономить до 70 млрд руб. и одновременно организовать работу в соответствии с актуальными стандартами.

Проводимая в современных условиях административная реформа контрольно-надзорной деятельности, так называемая регуляторная гильотина, сводится к отмене неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля⁴.

Осуществление реформирования контрольно-надзорной деятельности имеет своим основанием программу «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденную 21 декабря 2016 г. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (срок реализации — до 2025 г.)⁵.

Механизм «регуляторной гильотины», первые подвижки к запуску которого наблюдались еще в 2015–2016 гг., заработал в полную силу в 2019 г. Применение механизма «регуляторной гильотины» стало основой реформирования контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Приведенный механизм распространяется на деятельность указанных органов, актуализацию нормативно-правовой базы, упрощение законодательства для бизнеса и создания более благоприятной атмосферы для предпринимательства.

Необходимость реформы контрольно-надзорной деятельности была очевидной уже после 2010 г. Так, в Книге жалоб и предложений российского бизнеса за 2014 г. делался акцент на избыточности требований подзаконных актов — отраслевых и межотраслевых правил, а

также на несоответствие норм и правил современным технологиям⁶. Также от предпринимателей, ведущих деятельность во всех субъектах Российской Федерации, регулярно поступали предложения по упрощению процедур проверок и государственного контроля деятельности.

В ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ Президент РФ регулярно акцентирует внимание на необходимости: завершения реформы контрольно-надзорной деятельности⁷; прекращения с 1 января 2021 г. действия всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора и ведомственных региональных приказов, писем и инструкций, при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные — сдать в архив⁸.

Безусловно, такая работа направлена на долгосрочную перспективу, однако срок, в который должно произойти первичное реформирование, был установлен достаточно жестко. Из Послания следовало, что с 2021 г. должно быть прекращено действие старого законодательства и созданы новые нормативные правовые акты, регулирующие контрольно-надзорную деятельность. С принятием нового законодательства произошли изменения в регулировании контрольно-надзорной деятельности на различных уровнях государственной власти. Приведенные доводы позволяют прийти к заключению о том, что становится актуальным исследование положений нового законодательства в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Реализация задач, поставленных Президентом РФ, прослеживается в поэтапном признании недействительными устаревших актов, изданных органами государственного управления РСФСР и СССР, а также их отдельных положений⁹, в результате чего происходит системати-

⁴ Александров О. В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса // Торговая политика. 2019. № 1 (17). С. 108–109.

⁵ Утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» // Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 10.09.2021).

⁶ Книга жалоб и предложений российского бизнеса за 2014 год : доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2020. 16 янв.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2019. 21 февр.

⁹ Свыше 450 актов советских госорганов признаны недействительными // Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/39884/> (дата обращения: 10.09.2021).

зация российского законодательства в рамках механизма «регуляторной гильотины», которая, по мнению Д. А. Медведева, относится к числу новых формирующихся стратегических долгосрочных институтов и механизмов общественной и экономической жизни.

По мнению А. Кудрина, «регуляторная гильотина» — «это не просто отмена старых инструкций или их переписывание в новые форматы, это та часть работы, которую требуется провести. Реформирование контрольно-надзорной деятельности должно иметь свой KPI: сокращение списка контролируемых функций министерств и ведомств в два раза, а не просто отмену или переписывание старых инструкций. По многим направлениям контролирующие органы должны перейти на уведомительный анализ и на мониторинг через базы данных, то есть без всякой отчетности, разрешительных процедур должны анализировать, что происходит».

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод о том, что «регуляторная гильотина» направлена на: 1) уменьшение затрат, связанных с проведением мониторинга и устранением правил, потерявших свою актуальность; 2) проведение консультаций с заинтересованными субъектами хозяйственной деятельности; 3) поиск оптимального алгоритма, позволяющего проводить качественный контроль и при этом без нарушения норм права; 4) организация и осуществление межведомственной координации и сотрудничества¹⁰.

Главная цель регуляторной гильотины состоит в актуализации нормативно-правовой базы в соответствии с современными реалиями. Запуская данный механизм, Правительство РФ поставило перед собой задачу создать такую новую законодательную базу, которая будет обеспечивать законность деятельности предприятий во всех сферах экономики и одновременно не создавать искусственных преград и сложностей для развития предпринимательства.

Приоритетными задачами, осуществляемыми в ходе указанной реформы, выступают:

- разработка единой системы оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;

- приоритетность риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля;
- актуализация правил безопасности и стандартов качества в соответствии с современными реалиями;
- разработка и внедрение эффективной системы противодействия коррупции в сфере государственного контроля и надзора;
- автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

Отметим, что главной причиной проведения реформы контрольно-надзорной деятельности выступает наличие значительного количества устаревшей нормативно-правовой базы. В основу реформы контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации лег механизм «регуляторной гильотины» по той причине, что для внедрения новых, более эффективных алгоритмов и правил возникла необходимость в отмене устаревших подзаконных актов. До 2019 г. Правительство РФ и комитеты при министерствах делали упор на принятии федеральных законов, упуская из виду подзаконные акты. Поэтому результаты анализа, проведенного членами рабочих групп, продемонстрировали, что практически во всех сферах экономики действуют нормативные правовые акты, которые впервые были приняты еще во времена СССР, а затем продлевались два раза и более.

Нормативно-правовая база, частично состоящая из подзаконных актов, принятых до 1990 г., не соответствует запросам современной экономики и выступает искусственной преградой в развитии предпринимательства. Специалисты, руководствуясь постановлением Правительства РФ от 29.08.2018 № 1026¹¹, признали избыточными и морально устаревшими 3 003 подзаконных акта, в числе которых приказы, инструкции, межотраслевые и отраслевые правила и пр.

Главными причинами, по которым эти документы были признаны утратившими актуальность, являются:

- несоответствие инструкций и требований к технологическим процессам, современным технологиям;

¹⁰ Официальный сайт «Реформа контрольной и надзорной деятельности». URL: <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения: 11.09.2021).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 31.12.2020) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов) // URL: www.pravo.gov.ru.

- наличие в подзаконных актах, разработанных во времена СССР, требований, которые невозможно выполнить в современных реалиях;
- наличие большого числа избыточных и дублирующих норм и правил в межотраслевых и отраслевых правилах, инструкциях и пр.;
- отсутствие в устаревшей нормативно-правовой базе ряда норм, правил и механизмов, позволяющих осуществлять контроль за законностью коммерческой деятельности в отдельных сферах экономики¹².

Принятие титульного Федерального закона в рассматриваемой нами сфере дало новый импульс к воплощению на практике контрольно-надзорных мероприятий, проводимых государственными органами¹³. С принятием указанного акта одни нормативные правовые акты утратили силу, другие же продолжают свое действие до строго определенной даты¹⁴. Эти обстоятельства легли в основу проведения процесса реформирования законодательной базы в области контроля (надзора), поскольку этот вид деятельности незакончен и продолжает совершенствоваться.

Государственный контроль (надзор), осуществляемый в России, следует рассматривать как деятельность контрольно-надзорных органов, направленную на выявление, пресечение и предупреждение требований норм, принятых в указанной сфере. Нельзя обойти стороной и такой аспект, как проведение профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения хозяйствующими субъектами законных требований, выявление при этом нарушений и принятие необходимых мер, направленных на привлечение винов-

ных лиц, устранение негативных последствий, ставших итогом совершения правонарушения, восстановление первоначального положения. Контроль (надзор) проводится в формах федерального, регионального государственного контроля (надзора), а также муниципального контроля.

В Федеральном законе № 248-ФЗ нет четко сформулированного перечня того, к компетенции каких органов относится тот или иной вид контрольно-надзорной деятельности. Отсутствует и ссылка на нормативный правовой акт, раскрывающий соответствующий способ обеспечения безопасности.

В одном из своих актов Правительство РФ установило перечень федерального и регионального государственного контроля (надзора)¹⁵. В современных условиях это единственный акт, благодаря которому можно установить принадлежность конкретного вида контроля (надзора) к компетенции того или иного федерального органа исполнительной власти¹⁶. Такой перечень является открытым. Соответственно, он может видоизменяться в зависимости от складывающейся обстановки, в соответствии с которой подлежит применению риск-ориентированный подход.

Отметим этапы реформирования контрольно-надзорной деятельности:

- 1) принятие новых требований, которые станут основой технологического развития и будут соответствовать риск-ориентированному подходу;
- 2) введение новых правил, относящихся к проведению контроля (надзора)¹⁷.

Реализация концепции «регуляторной гильотины» осуществляется в соответствии с

¹² Подколзина Е. А. Реформирование контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации как правовое решение проблемы избыточности и морального устаревания нормативно-правовой базы // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 26. С. 723–727.

¹³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // URL: www.pravo.gov.ru.

¹⁴ Например, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», положения которого применяются до 24 декабря 2024 г.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // URL: www.pravo.gov.ru.

¹⁶ Макарейко Н. В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 225–229.

¹⁷ Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года, утверждены Председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым 29 сентября 2018 г. // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

дорожной картой¹⁸ при привлечении заинтересованных сторон — представителей бизнеса, экспертов и ученых.

Пунктом 2 дорожной карты Министерству экономического развития РФ предписывалось разработать проект федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», который в 2020 г. приобрел статус федерального закона и стал определять понятие обязательного требования и регламентировать процесс разработки и принятия указанных требований, устанавливая цели и основные принципы их закрепления в законодательстве, обеспечивать закрепление механизма на законодательном уровне. То есть все новые правила, инструкции, законы, постановления, приложения к законам перед рассмотрением и утверждением в обязательном порядке должны быть проверены на соответствие нормам указанного акта.

В 2020 г. принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», предусматривающий нюансы по совершенствованию указанного вида деятельности, что позволило создать систему, направленную на качественное регулирование контрольно-надзорных мероприятий, и при этом снизить «давление на бизнес».

С целью реформирования сферы государственного контроля и надзора в 2017 г. началась реализация реформы контрольно-надзорной деятельности. Для реализации реформы созданы 43 рабочие группы, специализирующиеся на внедрении механизма «регуляторной гильотины» в той или иной отрасли производства. Взамен устаревшим документам были разработаны проекты 447 актов, призванных заменить утратившие актуальность отраслевые правила, инструкции, постановления¹⁹.

Суть работы комиссии по дерегулированию, созданной при Правительстве РФ, — выявлять избыточные нормы, выносить их на отмену, а профильные ведомства, которые настаивают на их сохранении, будут доказывать с конкретными цифрами в течение 30–45 дней необходимость этих норм, если вдруг это потребуется.

Федеральные органы исполнительной власти предпринимают усилия, направленные на

установление для них определенных исключений (МВД России, МЧС России, Минздрав, Минкультуры, Минприроды, Минпромторг, Минстрой, Минтранс, Минтруд, Роспотребнадзор). Несколько ведомств попросили освободить их от «регуляторной гильотины» (Минюст России, Минфин России, ФСБ России, ФАС России), объяснив свою просьбу тем, что у бизнеса нет претензий к их проверкам. Такие исключения нарушают логику и системность проводимых реформ контрольно-надзорной деятельности, что позволяет предположить: рано или поздно проведение административной реформы по отмене потерявших свою актуальность нормативных правовых актов различного уровня будет продлено. Основанием такого продления станет отсутствие достаточного времени для проведения проверок на региональном и местном уровне. В рамках «регуляторной гильотины» планировалось до 1 января 2021 г. завершить проверку нормативно-правовой базы федерального уровня, до 2022 г. — проверить нормы субъектов Российской Федерации, до 2023 г. — муниципальные нормы.

Обращаясь к проблемам реализации реформы, отметим, что главную опасность для эффективной реализации механизма «регуляторной гильотины» несет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. Говоря о коррупции, следует отметить, что она серьезно затрудняет нормальное функционирование всех государственных структур, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе тревогу и недоверие к государственным институтам, в том числе и в вопросе реализации механизма «регуляторной гильотины». Примером сказанному может послужить даже то, что надзорными органами начали применяться иные формы надзора, но с существующими формами отчетности их невозможно учесть и, следовательно, определить степень давления на предпринимательское сообщество.

В течение последних двух лет чаще всего применялись новые формы контроля, такие как рейдовые мероприятия, контрольные закупки, дела, возбужденные по КоАП РФ. При этом офи-

¹⁸ План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым от 29.05.2019 № 4714п-П36 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Официальный сайт «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

циальная статистика не предусматривает такие формы надзора в утвержденных формах, что приводит к искажению представленных данных по давлению на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Многочисленные избыточные требования не актуализированы, но при этом за каждое правонарушение предусматривается административная ответственность.

Исходя из сказанного, можно резюмировать, что назрела необходимость по внесению изменений в КоАП РФ. В рамках «регуляторной гильотины» должно быть сокращено число статей и оснований административных правонарушений, количество которых за последние годы значительно выросло.

Таким образом, в настоящее время на повестке дня стоит вопрос об обосновании и внедрении в жизнь «регуляторной гильотины», ранее не выделявшейся в качестве отдельного направления совершенствования контрольно-надзорной деятельности.

Особое внимание стоит уделить вопросу регулирования контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне. Такое регулирование осуществляется на основании положения, утверждаемого высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Региональное законодательство, принятое в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, предстает в качестве важного и обязательного элемента нормативного правового регулирования, представляющего собой основу реализации и воплощения на практике нормотворческой функции государства в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Этот факт служит залогом эффективного осуществления указанной функции.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатываются и принимаются положения о регулировании государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Анализ таких подзаконных актов приводит к выводу о дублировании региональным законодательством федерального законодательства.

С одной стороны, такой параллелизм способствует объединению в одном документе норм, регулирующих надзор в области защиты населения от ЧС, что должно содействовать его эффективному применению, так как у правоприменителя отпадает необходимость выискивать регулирующие их работу положения по различным законам, с другой стороны, необходимо учитывать, что не все положения нуждаются в дублировании, поскольку они могут содержать в себе не первостепенную информацию, а усложнение понимания, какие конкретно функции и полномочия возложены на органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

С. Б. Немченко приходит к выводу о том, что «дублирование не обязательно»²⁰.

Е. С. Беспалова говорит об учете региональной политикой особенностей природных и техногенных факторов соответствующей территории²¹.

Поэтому для эффективного правоприменения регионального законодательства субъектам необходимо частично отказаться от копирования некоторых норм, содержащихся в федеральных законах, и сделать акцент на конкретных задачах, функциях и специфике регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера²².

Определение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации органов, уполномоченных на проведение регионального надзора, говорит о самостоятельности такого процесса. Это, к примеру, управления, департаменты, министерства, комитеты.

В связи с этим осуществление регионального государственного надзора в области защиты населения возлагается на:

— управления гражданской защиты и обеспечения пожарной безопасности;

²⁰ Немченко С. Б. Анализ законов субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 3.

²¹ Малько А. В., Немченко С. Б., Смирнова А. А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (Обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2015. № 5.

²² Шеншин В. М. Применение механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности Росгвардии // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 178–186.

- министерства жилищно-коммунального хозяйства;
- территориальные органы МЧС России;
- департаменты региональной безопасности;
- министерства промышленности и природных ресурсов;
- комитеты региональной безопасности.

Данный список ответственных органов не является исчерпывающим.

Не существует точного перечня объектов, по отношению к которым должен осуществляться региональный надзор. Регионы самостоятельно устанавливают перечень объектов, подлежащих региональному надзору, основываясь на положениях ст. 27 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Таким образом, надзор на региональном уровне осуществляется за объектами, относящимися к одной из следующих категорий риска:

- 1) значительный,
- 2) средний,
- 3) умеренный,
- 4) низкий.

На регионы возложена обязанность по осуществлению ежегодного доклада, в котором отражаются основные положения, складывающиеся в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Для того чтобы доклад был максимально полным и точным, необходимо использовать индикативные риски, т.е. показатели отклонения или соответствия обязательных требований от параметров объекта контроля. При подготовке доклада целевые значения ключевых показателей сравнивают с полученными в ходе осуществляемых надзорным органом проверок. Благодаря данной процедуре сравнения можно определить эффективность осуществляемой надзорной деятельности в регионе. Существование индикативных рисков позволяет осуществлять не только контроль за региональным государственным надзором в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, появляется возможность выявить пробелы не только в деятельности конкретного региона и

вовремя устранить их, следуя рекомендациям специалистов, с их помощью повышается результат защиты населения от ЧС в целом по стране.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Процесс реформирования контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации всё еще не закончен, можно сказать, что он займет гораздо больше времени, чем предусмотрено нормативными актами. Обоснованием данного вывода является невыполнение в срок возложенных на органы государственной власти обязанностей, способствующих улучшению контрольной (надзорной) деятельности.

2. Необходимы не только доработка Единого реестра видов контроля (надзора), но и закрепление в актах различного уровня исчерпывающего перечня видов контроля (надзора), а также органов, к чьей компетенции тот или иной вид контроля будет отнесен. Приходится констатировать, что на сегодня создан только список видов контроля (надзора), в ходе которых следует применять риск-ориентированный подход.

3. Регулирование контрольной (надзорной) деятельности на региональном уровне также нуждается в доработке. Почти все принятые субъектами Российской Федерации постановления повторяют положения законодательства, из-за чего некоторые постановления различных субъектов почти тождественны друг другу. В связи с этим предлагается пересмотр данных нормативных актов. В них должны быть продублированы только те нормы, которые содержат в себе первостепенную информацию, также должен быть сделан акцент на конкретных задачах. Такой переработанный документ позволит эффективно осуществлять контрольную (надзорную) деятельность, поскольку у правоприменителя не только отпадет необходимость выискивать регулирующие их работу положения по различным законам, у него появится возможность осуществлять свою деятельность с учетом специфики региона, документ будет содержать только самую важную и конкретную информацию.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Александров О. В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса // Торговая политика. — 2019. — № 1 (17).
2. Немченко С. Б. Анализ законов субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Правовая политика и правовая жизнь. — 2017. — № 3.
3. Макарейко Н. В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора // Юридическая техника. — 2019. — № 13.
4. Малько А. В., Немченко С. Б., Смирнова А. А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов круглого стола) // Государство и право. — 2015. — № 5.
5. Мартынов А. В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2019. — № 5.
6. Подколзина Е. А. Реформирование контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации как правовое решение проблемы избыточности и морального устаревания нормативно-правовой базы // Инновации. Наука. Образование. — 2021. — № 26.
7. Шеншин В. М. Применение механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности Росгвардии // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2021. — № 1.

Материал поступил в редакцию 1 апреля 2022 г.

REFERENCES

1. Aleksandrov OV. «Regulyatornye gilotiny»: mezhdunarodnyy opyt ustraneniya prepyatstviy dlya biznesa [«Regulatory guillotines»: International experience in removing obstacles to business]. *Torgovaya politika [Trade policy]*. 2019;1(17). (In Russ.).
2. Nemchenko SB. Analiz zakonov subektov Rossiyskoy Federatsii v sfere preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychaynykh situatsiy [Analysis of the laws of the constituent entities of the Russian Federation in the field of prevention and liquidation of emergencies]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn [Legal policy and legal life]*. 2017;3. (In Russ.).
3. Makareyko NV. Risk-orientirovanny podkhod pri osushchestvlenii kontrolya i nadzora [Risk-oriented approach in the implementation of control and supervision]. *Yuridicheskaya tekhnika [Legal writing]*. 2019;13. (In Russ.).
4. Malko AV, Nemchenko SB, Smirnova AA. Pravovaya politika v sfere obespecheniya pozharnoy bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychaynykh situatsiy i likvidatsii posledstviy stikhiynykh bedstviy (obzor materialov kruglogo stola) [Legal policy in the field of fire safety, civil defense, emergencies and elimination of consequences of natural disasters (review of the proceedings of the round table)]. *Gosudarstvo i Pravo [State and Law]*. 2015;5. (In Russ.).
5. Martynov AV. Perspektivy primeneniya mekhanizma «regulyatornoy gilotiny» pri reformirovanii kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti [Prospects for the use of the «regulatory guillotine» mechanism in the reform of control and supervisory activities]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N.I. Lobachevskogo [Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod]*. 2019;5. (In Russ.).
6. Podkolzina EA. Reformirovanie kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti Rossiyskoy Federatsii kak pravovoe reshenie problemy izbytochnosti i moral'nogo ustarevaniya normativno-pravovoy bazy [Reforming the control and supervisory activities of the Russian Federation as a legal solution to the problem of redundancy and obsolescence of the regulatory framework]. *Innovatsii. Nauka. Obrazovanie [Innovations. Science. Education]*. 2021;26. (In Russ.).
7. Shenshin VM. Primenenie mekhanizma «regulyatornoy gilotiny» pri reformirovanii kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti Rosgvardii [The use of the «regulatory guillotine» mechanism in reforming the control and supervisory activities of Rosgvardiya]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N.I. Lobachevskogo [Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod]*. 2021;1. (In Russ.).