ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 352/354:551.5 *ГСНТИ 10*
ББК 67.401.146 *Код ВАК 23.00.02*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-6-53-63

К.И. Колесникова
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 502774

АННОТАЦИЯ:
Проблема защиты от стихийных природных процессов в условиях повышения повторяемости аномальных явлений погоды, обусловленной глобальным и региональными изменениями климата, является одной из важнейших задач обеспечения безопасности жизнедеятельности и устойчивого развития экономики. Интенсивность опасных гидрометеорологических явлений в последние годы значительно увеличилась. Изменение климата ведет к росту неблагоприятных явлений природы. На сегодняшний день экологические проблемы в Российской Федерации достигли такой критической отметки, когда оценку состояния окружающей природной среды необходимо трактовать уже как угрозу национальной безопасности. Сложившаяся ситуация требует совершенствования существующих инструментов и механизмов государственного контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Задача исследования заключается в оценке деятельности Департамента Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по Уральскому федеральному округу по реализации государственного контроля и надзора в изучаемой сфере и выработке практических рекомендаций по её совершенствованию. Методология исследования базируется на использовании системного и деятельностного подходов. Методы исследования представлены анализом, синтезом, индукцией, дедукцией, а также такими частно-научными методами, как статистический метод, метод анализа документов. Эмпирической базой исследования послужили статистические данные Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. В результате исследования были выявлены ключевые проблемы реализации контрольно-надзорной деятельности в изучаемой сфере и предложен ряд рекомендаций по их решению. На основании проведенного исследования доказана необходимость и перспективность использования специфических методов и особенных подходов к применению современных инструментов стратегического планирования в области контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, способствующих достижению качественно иного уровня, расширению границ применимости и существенному повышению эффективности результатов реализации полномочий органов исполнительной власти.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
контрольно-надзорная деятельность, органы государственной власти, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, риск-ориентированный подход.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Ксения Игоревна Колесникова, кандидат социологических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, ksenia.kolesnikova@ui.ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Колесникова К.И. Проблемы и перспективы реализации контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти в Российской Федерации // Вопросы управления. 2019. №6 (61). С. 53—63.

© К. И. Колесникова, 2019

В настоящее время в Российской Федерации принят целый ряд мер, направленных на совершенствование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти Российской Федерации. К наиболее значимым из них можно отнести:

1. Внесение изменений в законодательство, регулирующее реализацию контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти. В 2008 году был принят ключевой нормативно-правовой акт для данной сферы – Федеральный закон № 294- ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1, с. 2]. В нем были определено понятие государственного контроля (надзора), выделены три вида государственного контроля, четко прописаны требования к его реализации. Также в этот период были внесены изменения в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» [2, с. 1] и в Кодекс РФ об административных правонарушениях [3, с. 2].

2. Внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов.

3. Четкое разграничение полномочий по контролю-надзору между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

5. Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований.

6. Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности.

7. Автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

В настоящее время в Российской Федерации идет процесс активного совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. Это обусловлено наличием целого ряда проблем, затрудняющих эффективную реализацию данной государственной функции. К ним можно отнести проблемы разграничения контрольно-надзорных полномочий между органами государственной власти, избыточность контрольно-надзорных функций, противоречивость, неэффективность государственной контрольно-надзорной деятельности.

В рамках статьи нами будут рассмотрены направления совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере гидрометеорологии и охраны окружающей среды на примере Уральского федерального округа, который, будучи крупным индустриальным центром, ориентированным на добывающую и обрабатывающую промышленность, к сожалению, является территорией, в которой экологические проблемы достигли критической отметки. Сложившаяся ситуация требует совершенствования существующих инструментов и механизмов государственного контроля и надзора в экологической сфере, которые позволят не только эффективно бороться с последствиями негативного воздействия на экологию, но и осуществлять превентивное воздействие на участников рынка.

Анализ степени разработанности проблемы показывает, с одной стороны, высокую её актуальность, а с другой стороны, недостаточную научную разработанность проблем отечественной теории и практики реализации государственного контроля и надзора в изучаемой сфере.

Проблемы и вопросы государственного контроля и надзора в системе государственного управления рассматриваются научным сообществом достаточно часто. Указанные вопросы, в частности, рассматривались в трудах таких ученых и экспертов, как А.Ф. Васильева, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова, Т.С. Маслова, Ю.И. Мигачев, Л.А. Мицкевич, И.А. Муравьев, Ю.Ш. Никонова, А.Ф. Ноздрачев, Э.С. Навасардова и ряда других ученых. Однако, проблемы повышения эффективности контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды изучены недостаточно полно.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), её территориальные органы и организации, находящиеся в её ведении, осуществляют следующие возложенные на нее основные контрольно-надзорные полномочия:

1. Лицензирование деятельности в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для

подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства);

2. Лицензирование работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления;

3. Государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации [4, с. 2].

Проведение проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства), а также работы по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы, осуществляет Росгидромет и его территориальные органы, на которые возложены полномочия по государственному контролю (надзору). Территориальные органы составляют ежегодные планы проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласовывают их с окружными органами прокуратуры, и направляют в Росгидромет.

Руководитель Росгидромета утверждает сводный ежегодный план до 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, который размещается на официальном сайте Росгидромета. Также территориальные органы Росгидромета с 1 июля 2015 года осуществляют внесение информации в Единый реестр проверок с помощью автоматизированной системы (АС ЕРП) в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Центральный аппарат Росгидромета обеспечивает мониторинг достоверности и полноты сведений о проверках, вносимых в АС ЕРП, а также соответствие сведений требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

Установленное законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях, а также работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы и явления остается основным правовым инструментом, позволяющим обеспечивать соблюдение законодательных принципов в деятельности Гидрометеорологической службы.

Правовое регулирование деятельности гидрометеорологической службы, в целом, и в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, в частности, основывается на Конституции Российской Федерации [5. с. 9], Федеральном законе от 19.07.1998 № 113-ФЗ [6, с. 4], и других нормативных правовых актах Российской Федерации в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, а также нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, принятым в пределах их ведения.

Ключевым документом стратегического планирования в сфере контрольно-надзорной деятельности на территории Российской Федерации в настоящее время является приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» до 2025 года, одобренная 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [7, с. 1].

Целями реформы являются:

Во-первых, снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков, снижение числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков) на 50 % от уровня 2015 года к концу 2025 года.

В-вторых, снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, не менее чем на 50 % по сравнению с 2016 годом к концу 2025 года.

В-третьих, рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в 2 раза к концу 2025 года.

Росгидромет также в той или иной сте-

пени на регулярной основе задействован в реализации таких федеральных целевых программ как «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации», «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации», «Мировой океан» и других.

Ученые и специалисты НИУ Росгидромета принимают активное участие в практической реализации наиболее важных программ и проектов в рамках Всемирной метеорологической организации, ЮНЕСКО и ее Межправительственной океанографической комиссии, и Международной гидрологической программы, РКИК ООН, МГЭИК, ЮНЕП, МАГАТЭ, ИКАО и др.

Департамент Росгидромета по УФО выполняет крайне важные общественные функции, одновременно, занимаясь развитием методов и технических средств активного воздействия с целью:

– защиты сельскохозяйственных культур от градобитий;

– предупредительного спуска снежных лавин для защиты от них объектов, железных дорог и автомагистралей;

– искусственного увеличения осадков в засушливых районах;

– рассеяния туманов в аэропортах и на автомагистралях;

– улучшения погодных условий над мегаполисами в дни массовых мероприятий;

– защиты зеленых насаждений от заморозков.

Департамент Росгидромета по Уральскому федеральному округу (далее – УФО), в рамках своих полномочий, осуществляет внесение в единый реестр проверок информации в отношении плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводимых на территории Уральского федерального округа.

«Дорожная карта» включает в себя внедрение риск-ориентированного подхода, при котором частота проверок будет зависеть от степени рисков на том или ином поднадзорном объекте (чем выше риски – тем чаще проверки). По риск-ориентированному подходу в контрольно-надзорной деятельности Росгидромета Департаментом был проведен анализ примерных классов (категорий) опасности объектов контроля (надзора) в рамках государственного лицензионного контроля деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

Сокращение количества проверок и снижение административного давления должно быть обеспечено при одновременном повышении уровня безопасности деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях путем соблюдения обязательных требований.

В рамках реализации плана мероприятий «дорожной карты», где речь идёт о профилактике нарушений обязательных требований, в 2018 году Департаментом был проведен ряд профилактических мероприятий:

1. На официальном сайте Департамента в настоящее время размещен перечень актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора).

2. Информирование подконтрольных субъектов по соблюдению обязательных требований осуществляется посредством, размещения на официальном сайте Департамента разработанного информационного письма по вопросам компетенции и требований, установленных при проведении работ по определению уровней загрязнения окружающей среды. Проводятся консультации по телефону, в очном режиме по разъяснению обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах.

3. Осуществляя контрольно-надзорную деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений поднадзорными объектами обязательных требований Департаментом было выдано трем юридическим лицам предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований [8].

4. Проводится обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора), обзор правоприменительной практики размещается на сайде Департамента.

Департамент осуществляет контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований, правил и норм выполнения работ при осуществлении деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (за исключением

указанной деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства) на основании утвержденного в установленном порядке годового плана проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В части проведения профилактической работы, направленной на предупреждение нарушений обязательных требований отметим, что специалистами Департамента Росгидромета по УФО, в по итогам было проведено 5 публичных профилактических мероприятий в ходе плановых выездных проверок лицензиатов.

Наиболее частыми из выявленных Департаментом Росгидромета по УФО нарушениями обязательных требований, являются осуществление деятельности без лицензии; непредставление лицензиатом информации в области гидрометеорологии и смежных с ней областях в Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении в соответствии со статьей 16 Федерального закона «О гидрометеорологической службе»; непринятие лицензиатом мер по переоформлению лицензии в связи с осуществлением лицензируемого вида деятельности по адресу места его осуществления, не указанному в лицензии.

В рамках применения правоприменительной практики и организации проведения контроля Департамент сталкивается со следующими проблемными вопросами:

Во-первых, отсутствует Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью предприятий – лицензиатов в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях.

Во-вторых, в Постановлении Правительства РФ от 27.08.1999 № 972 «О создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием природной среды, ее загрязнении» [9, с. 2] не конкретизированы ограничения на хозяйственную деятельность в охранных зонах и их площадь, что не позволяет принимать меры административного воздействия.

Деятельность Департамента Росгидромета по УФО по реализации государственного контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, как показало исследование, преимущественным образом сосредоточена и сфокусирована на таких актуальных направлениях, как:

- регулярное проведение работ по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности;

- обеспечение единства практики применения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

- выявление и устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований;

- повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Отдельно следует отметить и положительно оценить то, что за последние годы Департамента Росгидромета по УФО в части реализации государственного контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды удалось достичь следующих результатов.

Во-первых, формирования одинакового понимания обязательных требований в сфере компетенции Росгидромета у всех участников осуществляемой Росгидрометом контрольно-надзорной деятельности;

Во-вторых, инвентаризации состава и особенностей подконтрольных субъектов и оценки состояния подконтрольной сферы;

В-третьих, выявления причин, факторов и условий, способствующих нарушению обязательных требований, определение способов устранения или снижения рисков их возникновения;

В-четвертых, установления зависимости видов, форм и интенсивности профилактических мероприятий от особенностей конкретных подконтрольных субъектов и присвоенного им класса опасности.

Анализ деятельности Департамента Росгидромета по УФО по реализации государственного контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды позволил нам констатировать, что наиболее значимыми позитивными ее результатами явилось следующее:

1. Повышение прозрачности системы государственного контроля (надзора) в целом и контрольно-надзорной деятельности Росгидромета;

2. Снижение издержек как Росгидромета, так и подконтрольных субъектов по сравнению с ведением контрольно-надзорной деятельности исключительно путем проведения контрольно-надзорных мероприятий;

3. Внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности Росгидромета;

4. Предупреждение нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований, включая устранение причин, факторов и условий, способствующих возможному нарушению обязательных требований;

5. Снижение административной нагрузки на подконтрольные субъекты;

6. Повышение мотивации лицензиатов к добросовестному поведению и, как следствие, снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям;

7. Весьма полное и последовательное разъяснение подконтрольным субъектам обязательных требований.

Деятельность по реализации государственного контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды на сегодняшний день можно охарактеризовать следующим образом:

Во-первых, предоставляемая Департаментом Росгидромета по УФО информация об обязательных требованиях осуществляется в простой, понятной, исчерпывающей форме: на высоком уровне налажены процессы описания, пояснения, приведения примеров самих обязательных требований, указания нормативных правовых актов, их содержащих, и административных последствий за нарушение обязательных требований и т.д.;

Во-вторых, деятельность Департамента Росгидромета по УФО об организации и осуществлении профилактических мероприятий является информационно открытой, доступной для подконтрольных субъектов (в том числе за счет использования информационно-коммуникационных технологий);

В-третьих, Департаменту Росгидромета по УФО удалось достичь высокого уровня вовлеченности в контрольно-надзорную деятельность: обеспечено всестороннее включение подконтрольных субъектов посредством различных каналов и инструментов обратной связи в процесс взаимодействия с Департаментом по поводу предмета профилактических мероприятий, их качества и результативности;

В-четвертых, контрольно-надзорную деятельность Департамент Росгидромета по УФО характеризует высокая полнота охвата, так как в программу профилактических мероприятий включено максимальное число подконтрольных субъектов;

В-пятых, проведение профилактических мероприятий по всем видам контроля (надзора), отнесенным к компетенции Департамента Росгидромета по УФО, осуществляется регулярно, строго обязательно и неукоснительно.

В-шестых, Департаментом Росгидромета по УФО проводится регулярный анализ и обновление программы профилактических мероприятий с использованием актуальных достижений науки и технологий при их проведении;

В-седьмых, осуществляемый Департаментом Росгидромета по УФО выбор набора видов и форм профилактических мероприятий осуществляется с полным учетом особенности подконтрольных субъектов, то есть релевантно специфике их вида деятельности, размеру организации, наиболее удобному способ коммуникации и т.д.);

Несмотря на значительные достигнутые положительные результаты деятельности Департамента Росгидромета по УФО по сегодняшний день наблюдается ряд негативных тенденций и дисфункций, развитие которых при сохранении текущей ситуации, имеет тенденцию к усугублению. Существующие проблемы препятствуют повышению эффективности реализации государственного контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, что, в свою очередь, напрямую влияет как на уровень жизни населения, так и на уровень гидрометеорологической безопасности Уральского региона вследствие угроз ущерба от климатических явлений.

Основными негативными факторами, ограничивающими эффективность реализации государственного контроля и надзора в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды в деятельности Департамента Росгидромета по УФО, являются следующие проблемы:

1. Отсутствие достаточного финансового обеспечения для эффективного исполне-

ния Департаментом Росгидромета по УФО собственных полномочий.

2. Недостаточное техническое обеспечение наблюдательной сети на Урале препятствует должному изучению регионального климата Уральского федерального округа.

3. Недостаточная плотность наблюдательной сети на Урале препятствует должному изучению регионального климата Уральского федерального округа.

4. Изменение внешнеполитических условий, направленных на ограничение предоставления России глобальной гидрометеорологической информации, снижение интенсивности международного сотрудничества.

5. Несвоевременная техническая модернизация состава государственной сети наблюдений (мониторинга) и системы сбора, обработки и распространения информации за состоянием и загрязнением окружающей среды.

6. Несвоевременное развитие структуры государственной сети наблюдений (мониторинга) и системы сбора, обработки и распространения информации за состоянием и загрязнением окружающей среды.

7. Отсутствие в арсенале сотрудников Департамента Росгидромета по УФО требуемого количества современных методов и средств для мониторинга активного воздействия на окружающую среду.

8. Недостаточные темпы перехода от устаревших на инновационные программы наблюдений в соответствии с действующими нормативными документами.

9. Дефицит региональных ситуационных центров, обеспечивающих непрерывное поступление необходимой информации для контроля за состоянием природных ресурсов, производственной базой и состоянием окружающей среды.

10. Снижение показателей по исполнению основных функций Росгидромета по обеспечению оперативного предупреждения об опасных гидрометеорологических явлениях и высоких уровнях загрязнения окружающей природной среды ввиду участия в реализации большого количества распределенных и не связанных между собой федеральных и ведомственных целевых программ.

11. Недостаточный уровень прозрачности контрольно-надзорной деятельности Департамента Росгидромета по УФО.

12. Недостаточный уровень обеспечения потребностей органов государственной власти, населения и экономики в информации о состоянии окружающей среды [10, с. 4].

Наиболее оптимальными способами решения выявленных проблем являются:

1. Увеличение текущего бюджета Департамента Росгидромета по УФО в части финансирования необходимых дополнительных работ в области обеспечения государственного контроля.

2. Производство дополнительных работ по совершенствованию технического обеспечения наблюдательной сети Департамента Росгидромета по УФО.

3. Наращивание плотности наблюдательной сети изучения регионального климата Уральского федерального округа.

4. Расширение каналов международного сотрудничества со странами Юго-Восточной Азии, Африки, Латинской Америки, Ближнего и Дальнего Востока.

5. Обеспечение достаточного состава государственной сети наблюдений, ее технической модернизации с применением инновационных инструментов.

6. Ужесточение внутриведомственного контроля за соблюдением сроков выполнения работ.

7. Требуется формирование единого документа стратегического планирования деятельности Росгидромета и его территориальных подразделений на долгосрочный период.

8. Увеличение штата сотрудников Департамента Росгидромета по УФО, непосредственно задействованных в работе по своевременному заполнению Единого реестра проверок, который ведёт Генеральная прокуратура.

Реализация данных направлений возможна, прежде всего, за счет осуществления таких практических мероприятий как:

Во-первых, совершенствование порядка запроса Росгидрометом документов и информации, которые находятся в распоряжении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, урегулирование порядка перехода документарной проверки в выездную в связи с невозможностью завершения документарной проверки;

Во-вторых, расширения перечня оснований для внесения изменений в ежегод-

ный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

В-третьих, подготовки предложений по совершенствованию механизмов досудебного (внесудебного) разрешения споров, возникающих в ходе и по итогам проведения мероприятий по контролю.

3. Разработка и внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов. Для этого необходимо:

Во-первых, дальнейшее развитие показателей результативности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды;

Во-вторых, внедрение системы оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности в целом и работе подразделений Росгидромета, её осуществляющих, в частности.

4. Систематизация и актуализация обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, включая исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований.

5. Проведение профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований.

6. Подготовка предложений по оптимизации контрольно-надзорных функций, в том числе по выявлению и устранению избыточных и дублирующих функций. Прежде всего, за счет осуществления таких практических мероприятий как подготовка предложений по оптимизации структуры и сокращению численности контрольных и надзорных органов, их объединению по сферам деятельности, уточнению и исключению дублирования функций.

7. Формирование научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров.

8. Развитие информационных систем и совершенствование межведомственного взаимодействия в целях обеспечения осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Внедрение в реальную управленческую практику Департамента Росгидромета по УФО сформулированных выше практических рекомендаций способно оказать ряд таких значительных положительных управленческих и социально-экономических эффектов, как:

Во-первых, стимулирование добровольного соблюдения обязательных требований со стороны подконтрольных субъектов;

Во-вторых, повышение уровня понимания юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а также рисков их несоблюдения;

В-третьих, пресечение (прекращение) и предупреждение нарушения обязательных требований;

В-четвертых, мотивация к добросовестному поведению со стороны подконтрольных субъектов и, как следствие, снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям;

В-пятых, обеспечение наилучшего учета проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора) проверок, а также их результатов;

В-шестых, обеспечение единства практики применения Департаментом Росгидромета по УФО федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, выявление и устранение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, а также повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Департамента Росгидромета по УФО.

Внедрение в управленческую практику Департамента Росгидромета по Уральскому федеральному округу предложенных рекомендаций должно способствовать не только сокращению количества проверок, снижению административного давления и повышению уровня безопасности деятельности подконтрольных субъектов за счет соблюдения ими обязательных требований.

ЛИТЕРАТУРА

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.11.2019).

2. О лицензировании отдельных видов

деятельности: Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.11.2019).

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.11.2019).

4. О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372-ПП [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.11.2019).

5. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

6. О гидрометеорологической службе: Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.11.2019).

7. Официальный сайт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [электронный ресурс] URL: http://контроль-надзор.рф (дата обращения 10.09.2019).

8. Официальный сайт Департамента Росгидромета по УФО [электронный ресурс] URL: http://ufo.meteorf.ru (дата обращения: 15.09.2019).

9. О создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием природной среды, ее загрязнении: Постановление Правительства РФ от 27 августа 1999 г. № 972 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.11.2019).

10. Отчет об итогах анализа основных показателей деятельности территориальных органов Росгидромета и выявленных значительных отклонений от средних с указанием их причин по итогам 2018 года. Официальный сайт Департамента Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по Уральскому федеральному округу [электронный ресурс] URL: http://www.meteorf.ru/about/structure/terra/284/ (дата обращения: 19.09.2019).

PROBLEMS AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

K.I. Kolesnikova
Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
The problem of protection from natural disasters in the context of increasing frequency of abnormal weather events caused by global and regional climate changes is one of the most important tasks of ensuring life safety and sustainable economic development. The intensity of dangerous hydrometeorological events has increased significantly in recent years. Climate change leads to an increase in adverse natural phenomena. To date, environmental problems in the Russian Federation have reached such a critical point that the assessment of the state of the natural environment must be interpreted as a threat to national security. The current situation requires improvement of existing instruments and mechanisms of state control and supervision in the field of Hydrometeorology and environmental monitoring. The purpose of the study is to evaluate the activities of the Department of the Federal Service in Hydrometeorology and environmental monitoring in the Ural Federal district in implementing state control and supervision in the studied area and to develop practical recommendations for its improvement. The research methodology is based on the use of system and activity approaches. Research methods are represented by analysis, synthesis, induction, deduction, as well as

such private scientific methods as the statistical method, the method of analyzing documents. The empirical basis of the study was the statistical data of the Federal service for Hydrometeorology and environmental monitoring. As a result of the study, the key problems of implementation of control and supervision activities in the studied area were identified and a number of recommendations for their solution were proposed. Using the outcomes of the conducted research, the necessity and prospects of using specific methods and special approaches to the application of modern strategic planning tools in the field of control and supervision in hydrometeorology and environmental monitoring, which contribute to achieving a qualitatively different level, expanding the boundaries of applicability and significantly improving the results of executive powers, are proved.

KEYWORDS:
control and supervision activities, public authorities, Federal service in hydrometeorology and environmental monitoring, risk-oriented approach.

AUTHORS' INFORMATION:
Ksenia I. Kolesnikova, Cand. Sci. (Sociological), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
66, 8 marta st., Ekaterinburg, 620144, Russia, ksenia.kolesnikova@ui.ranepa.ru.

FOR CITATION: Kolesnikova K.I. Problems and prospects of implementation of control and supervision activities of public authorities in the Russian Federation // Management Issues. 2019. №6 (61). P. 53—63.

REFERENCES

1. About the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Federal Law of December 26, 2008 No. 294-ФЗ [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed: 01.11.2019). [O zashhite prav juridicheskih lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja: Federal'nyj zakon ot 26 dekabrja 2008 g. № 294-FZ [jelektronnyj resurs] // SPS Konsul'tantPljus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashhenija: 01.11.2019).] – (In Rus.)

2. About the licensing of certain types of activities: Federal Law of May 04, 2011 No. 99-ФЗ [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed: 01.11.2019). [O licenzirovanii otdel'nyh vidov dejatel'nosti: Federal'nyj zakon ot 04 maja 2011 g. № 99-FZ [jelektronnyj resurs] // SPS Konsul'tantPljus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashhenija: 01.11.2019).] – (In Rus.)

3. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Federal Law of December 30, 2001 No. 195-FZ [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (01.11.2019). [Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah: Federal'nyj zakon ot 30 dekabrja 2001 g. № 195-FZ [jelektronnyj resurs] // SPS Konsul'tantPljus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashhenija: 01.11.2019).] – (In Rus.)

4. About the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring: Decree of the Government of the Russian Federation of July 23, 2004 No. 372-PP [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed: 01.11.2019). [O Federal'noy sluzhbe po gidrometeorologii i monitoringu okruzhayushchey sredy: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23 iyulya 2004 g. № 372-PP [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 01.11.2019).] – (In Rus.)

5. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 // Russian newspaper. 1993. 25 December. [Konstitucija Rossijskoj Federacii. Prinjata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrja 1993 g. // Rossijskaja gazeta. 1993. 25 dekabrja.] – (In Rus.)

6. About the hydrometeorological service: Federal Law of July 19, 1998 No. 113-ФЗ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed: 01.11.2019). [O gidrometeorologicheskoj sluzhbe: Federal'nyj zakon ot 19 ijulja 1998 g. № 113-FZ [jelektronnyj resurs] // SPS

Konsul'tantPljus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashhenija: 01.11.2019).] – (In Rus.)

7. Official site of the priority program «Reform of control and supervisory activities» [e-resource]. URL: http: //контроль-надзор.рф (accessed 10.09.2019). [Oficial'nyj sajt prioritetnoj programmy «Reforma kontrol'noj i nadzor-noj dejatel'nosti» [jelektronnyj resurs] URL: http:// контроль-надзор.рф (data obrashhe-nija 10.09.2019).] – (In Rus.)

8. The official website of the Department of Roshydromet in the Ural Federal District [e-resource] URL: http://ufo.meteorf.ru (accessed September 15, 2019). [Oficial'nyj sajt Departamenta Rosgidrometa po UFO [jelektronnyj resurs] URL: http://ufo.meteorf.ru (data obrashhenija: 15.09.2019).] – (In Rus.)

9. About the creation of protective zones of stationary observation points for the state of the environment, its pollution: Decree of the Government of the Russian Federation of August 27, 1999 No. 972 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed: 01.11.2019). [O sozdanii ohrannyh zon stacionarnyh punktov nabljudenij za sostojaniem prirodnoj sredy, ee zagrjaznenii: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 27 avgusta 1999 g. № 972 [jelektronnyj resurs] // SPS Konsul'tantPljus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashhenija: 01.11.2019).] – (In Rus.)

10. Report on the results of the analysis of the main performance indicators of the territorial bodies of Roshydromet and the identified significant deviations from the average, indicating their reasons for the end of 2018. The official website of the Department of the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring in the Ural Federal District [e-resource] URL: http://www.meteorf.ru/about/structure/terra/284/ (accessed: 19.09.2019). [Otchet ob itogah analiza osnovnyh pokazatelej dejatel'nosti territorial'nyh organov Rosgidrometa i vyjavlennyh znachitel'nyh otklonenij ot srednih s ukazaniem ih prichin po itogam 2018 goda. Oficial'nyj sajt Departamenta Federal'noj sluzhby po gidrometeorologii i monitoringu okruzhajushhej sredy po Ural'skomu federal'nomu okrugu [jelektronnyj resurs] URL: http://www.meteorf.ru/about/structure/terra/284/ (data obrashhenija: 19.09.2019).] – (In Rus.)