

М. В. Анисифорова,
ведущий научный сотрудник 3 отдела НИЦ № 4,
кандидат юридических наук
(ФГКУ «ВНИИ МВД России»)

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ОБОРОТОМ ПРЕКУРСОВ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

Идеология и практика контрольно-надзорной деятельности существенно преобразуются в условиях действия сразу двух новых федеральных законов от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹. В них нашли выражение измененные, с концептуальной точки зрения, подходы к организации системы государственного контроля и надзора, которая сегодня выстраивается по принципам наименьшего регуляторного воздействия со стороны органов государственной власти, научно-технической обоснованности, риск-ориентированности, открытости и достижения консенсуса с контролируруемыми субъектами.

Соблюдение актуализированных требований законодательства в этой сфере предполагает формирование современной и адекватной системы регулирования, преследующей цели выявления наиболее значимых общественных рисков и их снижения до приемлемого и контролируемого уровня с помощью оптимальных, соразмерных организационных и правовых средств. В обновленном виде деятельность органов государственного контроля и надзора осуществляется, прежде всего, посредством профилактики нарушений обязательных требований, и именно профилактические мероприятия приоритетны по отношению к контрольно-надзорным.

Одним из участников отношений государственного контроля и надзора из числа контрольно-надзорных органов является МВД России. Его полномочиями охватывается федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, контроль за соблюдением пра-

¹ Далее – Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре)».

вил регистрационного учета, установленных запретов и ограничений лицами, освобожденными из мест лишения свободы, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор на объектах системы министерства и т.д.² В связи с совершенствованием в 2016 г. государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров на органы внутренних дел также были возложены задачи и в этой области. Теперь их контрольные полномочия распространяются на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих законную деятельность в области оборота прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ.

При этом надо сразу оговориться, что на сегодняшний день при организации и осуществлении государственного контроля за оборотом прекурсоров наркотиков продолжают действовать положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (ч. 1 ст. 26.3⁴). Этот закон не содержит указания, в каких конкретно случаях должны быть использованы его положения, из чего можно сделать вывод о его полном распространении на интересующую нас сферу правоотношений вплоть до окончания 2024 г. В новом законе о государственном контроле и надзоре в т.ч. сделана оговорка на то, что его требования не применяются к организации и осуществлению государственного контроля за оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ (п. 7 ч. 4 ст. 2).

Такое положение дел позволяет говорить о сложившемся переходном этапе и обосновывать ту систему образующих новый законодательный подход приоритетов, которым только предстоит сложиться на практике. То есть можно лишь строить теории о том, какой

² См.: Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2016 г. № 699 // СПС КонсультантПлюс.

³ Далее – Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федер. закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

должна быть новая модель контрольно-надзорной деятельности за оборотом прекурсоров наркотиков.

Переходность в регулировании этой области отношений объясняется просто. Наряду с некоторыми другими сферами (миграцией, государственным оборонным заказом, ядерной и радиационной безопасностью и т.д.), деятельность по контролю за оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ требует более плавной и неторопливой перестройки к новым правилам. В известной степени ошибки при принятии государственно-управленческих решений в отношении процедур контроля за законными действиями с прекурсорами могут привести к расширению нелегального рынка синтетических и полусинтетических наркотиков, производимых с помощью этого базового сырья. Чтобы не допустить усугубления современных угроз, обусловленных незаконным распространением и потреблением наркотиков, каждый организационно-правовой «шаг», предпринятый в этой сфере, должен быть обдуман и основан на уже осмысленном опыте. Поэтому в рамках современного переходного этапа попробуем дать лишь некоторые общие разъяснения и установить имеющиеся потребности в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в связи с проведением соответствующих профилактических и проверочных мероприятий.

Прежде всего, представляется, что новый подход к организации контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере должен быть приспособлен к заданному в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и получившему развитие в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре)» риск-ориентированному подходу.

Сегодня риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля и надзора, при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушения обязательных требований определяется отношением деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя и используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности (ч. 2 ст. 8.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»). При использовании риск-ориентированного подхода деятельности хозяйствующего субъекта присваивается опре-

деленная категория риска или класс опасности, что напрямую влияет на метод организации и осуществления контрольно-надзорных мероприятий, их частоту. То есть чем выше категория риска деятельности субъекта предпринимательства, тем интенсивнее по своей форме и продолжительности будут проводимые в отношении его проверки.

Такие критерии весьма разнообразны и предназначены для учета тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований. Критерии отнесения объекта государственного контроля и надзора к определенной категории риска или определенному классу опасности, если такие не предусмотрены федеральным законом, могут быть установлены: 1) положением о виде федерального государственного контроля и надзора (например, положение о федеральном государственном транспортном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 марта 2013 г. № 236 «О федеральном государственном транспортном надзоре», устанавливает критерии отнесения деятельности в области транспорта к определенной категории риска, разделяя такую деятельность на группы тяжести «А», «Б», «В» и «Г»); 2) положением о лицензировании конкретного вида деятельности (так, положением о лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами предусмотрены критерии отнесения деятельности лицензиатов к категориям риска, которые определяются количеством баллов по установленной формуле: свыше 20 баллов – высокий риск; от 12 до 20 баллов – значительный риск; от 3 до 12 баллов – средний риск; менее 3 баллов – низкий риск); 3) нормативным правовым актом Правительства РФ или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (для видов регионального государственного контроля (надзора)).

При оценке вероятности несоблюдения субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований учитывается имеющаяся в распоряжении уполномоченных органов государственной власти информация о результатах ранее проведенных проверок и назначенных административных наказаний за нарушение обязательных требований.

В целях расширения сферы применения риск-ориентированного подхода в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре)» вопросам организации системы оценки и управления рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям была отве-

дена отдельная гл. 5. По новым правилам на основе управления рисками определяются выбор профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, их содержание (объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. При этом в ходе определения критериев риска оценка тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям должна проводиться на основе сведений о степени тяжести фактического причинения вреда в подобных случаях, потенциальном масштабе распространения вероятных негативных последствий, влекущих причинение вреда, с учетом сложности преодоления таких последствий.

Всего в новом законе о государственном контроле и надзоре предусмотрено (как это и было предписано в 2016 г. в постановлении Правительства РФ, регламентирующем порядок применения риск-ориентированного подхода) шесть категорий риска: чрезвычайно высокий, высокий, значительный, средний, умеренный и низкий риск (ч. 1 ст. 23). Однако теперь четко определено, что положение о виде контроля должно содержать не менее трех категорий риска, включая низкий, и другие правила их определения, особое значение в этом смысле приобретает оценка добросовестности контролируемых лиц.

Что интересно, в перечень действующих видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход (отнесены 26 наименований⁵, в т.ч. федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный надзор в области связи, безопасности дорожного движения, в сфере миграции, федеральный государственный экологический надзор и т.д.), деятельность по обороту прекурсоров наркотиков не включена. Одновременно с этим категория риска не оговаривается в приказе МВД России от 26 июня 2017 г. № 411 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ». Отсутствие этого объекта государственного контроля в перечне видов государственного контроля, в отношении которых осуществляется риск-ориентированный подход, фактически означает его отнесение к низшей категории риска

⁵ См.: О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 марта 2019 г. № 289 // СПС КонсультантПлюс.

(или классу опасности). По сути, законодатель признает, что нарушение обязательных требований в этой сфере не связано с угрозой жизни и здоровью граждан и наступлением иных негативных и публично значимых последствий. Однако с этим выводом и в целом сложившимся подходом к регулированию данных правоотношений никак нельзя согласиться. Абсолютно очевидна тяжесть потенциально опасных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований в области законного оборота прекурсоров наркотиков. Неспроста нарушение правил оборота прекурсоров влечет меры уголовной и административной ответственности (см. ст. 228.2 Уголовного кодекса РФ, ст. 6.16, 6.16.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Думается, что при принятии решения о присвоении категории риска (как минимум, значительного) надо исходить из данных о положении дел в области немедицинского потребления наркотиков и их незаконного оборота, видах нарушений обязательных требований на предприятиях, осуществляющих оборот прекурсоров наркотиков. Вот, например, в 2020 г. отмечалось, что, как и в предыдущие периоды, основными нарушениями было отсутствие на объектах оборота прекурсоров специальных журналов учета операций с прекурсорами и ведение их с нарушениями. При этом, несмотря на то, что практически весь год (с марта по декабрь 2020 г.) плановые проверки были исключены из ежегодного плана из-за распространения коронавирусной инфекции, за короткий период с января по март было выявлено 86 правонарушений и возбуждено 67 дел об административных правонарушениях в рамках проведенных 282 контрольно-надзорных мероприятий⁶. Получается, что каждая четвертая организация осуществляла свою деятельность с нарушением обязательных требований.

По этим причинам контрольно-надзорные органы должны на постоянной основе получать и анализировать информацию о добросовестности контролируемых лиц, осуществляющих деятельность в области оборота прекурсоров наркотиков (включенных в таблицы II и III списка IV). Для этих целей подходят сведения о реализации организациями и индивидуальными предпринимателями мероприятий по снижению риска причинения вреда и предотвращению вреда охраня-

⁶ См.: Программа профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ: утв. МВД России 25 ноября 2020 г. // СПС КонсультантПлюс.

емым законом ценностям, наличии внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля, предоставлении доступа к своим информационным ресурсам, прохождении добровольной сертификации, подтверждающей повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей и т.д.

Предмет проверочных мероприятий должен остаться прежним. Он включает в себя оценку соблюдения обязательных требований о предоставлении отчетности о деятельности, связанной с оборотом прекурсоров, соответствии сведений о фактическом количестве ввезенных в Российскую Федерацию и вывезенных из нее прекурсоров, а также тех, что предусмотрены правилами производства, переработки, хранения, реализации, приобретения, использования, перевозки и уничтожения прекурсоров и правилами ведения и хранения специальных журналов регистрации операций, при которых изменяется количество прекурсоров, а также документов, подтверждающих совершение операций, или их копий. При этом, конечно же, большой акцент необходимо сделать на мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований, в т.ч. проведению обучающих мероприятий (конференций, семинаров, консультаций) по вопросам соблюдения обязательных требований, обобщению практики осуществления этого вида государственного контроля и, что особенно важно, актуализации нормативных правовых актов, содержащих соответствующие обязательные требования.

При разработке нового закона или положения об этом виде контроля должен быть, с одной стороны, взят курс на либерализацию взаимоотношений МВД России как контролирующего органа и субъектов предпринимательства, осуществляющих законную деятельность в области оборота наркотиков (путем увеличения доли субъектов, в отношении которых проводятся профилактические мероприятия), а, с другой – определены категории риска (чрезвычайно высокого, высокого, значительного) для этого вида деятельности и четкие механизмы, которые бы позволяли судить о добросовестности контролируемых субъектов и на этой основе устанавливать содержание и периодичность проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий, как предполагающих непосредственное (прямое) взаимодействие с контролируемыми лицами, так и тех, что осуществляются без взаимодействия (мониторинг безопасности и выездное обследование).