

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Семенов С.В., Чаплинский А.В.*

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы, связанные с отсутствием в законодательстве Российской Федерации четкого определения таких базовых государственных функций, как «государственный контроль», «государственный надзор» и «разрешительные функции государства». Соответствующие понятия не разграничены надлежащим образом и во многом дублируются.

На основании проведенного анализа нормативно-правовой базы, регламентирующей контрольно-надзорные и разрешительные функции государства, а также научных источников, посвященных указанной проблеме, авторами были выявлены основные признаки и содержание вышеуказанных понятий.

Государственный и муниципальный контроль должен рассматриваться как самостоятельная системная функция федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, являющаяся неотъемлемым элементом процесса государственного управления и местного самоуправления.

В статье сформулированы предложения по созданию комплексной модели системы государственного контроля, включающей в себя в качестве самостоятельных подфункций деятельность уполномоченных государственных органов: по осуществлению государственного надзора; по предоставлению разрешений на совершение юридически значимых действий; проведению государственных экспертиз; формированию государственных информационных ресурсов. Также в статье перечислены предлагаемые авторами принципы и методы осуществления государственного и муниципального контроля.

Ключевые слова: государственный контроль; муниципальный контроль; государственный надзор; разрешительные функции; принципы контроля; формы контроля; методы контроля; проверки.

* Семенов Сергей Викторович – кандидат медицинских наук, доцент, эксперт Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: sv.s.gav@yandex.ru

Чаплинский Александр Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: chap-aleksandr@yandex.ru

Состояние проблемы

Принятые в последние годы в рамках проводимой административной реформы меры по упорядочению и совершенствованию контрольных и надзорных функций, осуществляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, позволили в основном сформировать нормативно-правовую базу современной модели организационного построения и функционирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации.

Указанная система основана на: определении видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля; разграничении полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов контроля (надзора); унификации форм, методов и порядка организации и проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю; определении конкретных перечней должностных лиц, осуществляющих контроль, их прав, обязанностей и ответственности; закреплении порядка учета, отчетности и анализа результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также фиксации механизмов защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении проверок.

Вместе с тем сохраняют свою актуальность задачи продолжения преобразований в контрольно-надзорной сфере, направленных в первую очередь на повышение эффективности государственного и муниципального контроля и дальнейшее сокращение административных ограничений, связанных с исполнением органами власти контрольно-надзорных функций в различных сферах деятельности.

Работы в этом направлении осуществляются в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации о разработке концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 гг. и о разработке проекта концепции федерального закона о государственном и муниципальном контроле¹.

В процессе подготовки предложений по реализации указанных поручений были выявлены проблемы, обусловленные отсутствием разграничения (как с филологической, так и с правовой точки зрения) таких базовых понятий, как «государственный контроль», «государственный надзор» и «разрешительные функции государства».

В российском законодательстве отсутствует существенное различие в использовании понятий «контроль» и «надзор», общим для которых является реализация административно-властных полномочий государства в обеспечении исполнения обязательных требований, регулирующих правовые отношения в соответствующих сферах деятельности.

Указанные понятия в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и изменениями, внесенными в положения более 100 отраслевых федеральных законов², применяются как синонимы («государственный контроль (надзор)'), равенство употребления которых определяется единством их содержания.

Наряду с этим во многих законодательных актах еще сохраняется использование терминов «контроль» и «надзор» и их сочетаний в различных вариантах при определении контрольно-надзорных функций государственных органов.

Единого мнения относительно решения данной теоретической проблемы в настоящий момент не существует и в отечественной научной литературе, притом что природа и содержание контрольно-надзорной деятельности исследовались как в рамках общей теории административного права, так и в качестве самостоятельного объекта исследования.

Многочисленными авторами представлен широкий спектр мнений по данному вопросу, различия между которыми сводятся к тому, что «контроль» и «надзор» определяются и как понятия, используемые для обозначения самостоятельных видов деятельности, и как синонимы, и как соотношение целого (контроль) и частного (надзор).

При рассмотрении понятий «контроль» и «надзор» как синонимов авторами указывается на условность различия их сущностных характеристик. Как контроль, так и надзор – это «прежде всего наблюдение, проверка чьей-либо деятельности и реагирование в случае выявления отклонения (правонарушения). Как контроль, так и надзор направлены прежде всего, на коррекцию поведения, деятельности и сдерживание, упреждение их от отклоняющихся форм» (Дьяконов, 2006, с. 55).

Как указывает О.Е. Савенко (2004), определением сущности контроля, как самостоятельной функции является понимание его в качестве деятельности, состоящей в выявлении отклонений фактических параметров управленческой деятельности от нормативных.

Другие исследователи считают «контроль» и «надзор» равноположенными понятиями, представляющими самостоятельные виды деятельности (Шалумов, 1999; Басков, Коробейников, 2001).

Д.Н. Бахрах (2007) указывает, что в зависимости от объема контроля следует различать собственно контроль, в процессе осуществления которого определяются законность и целесообразность деятельности проверяемых объектов, и надзор, который ограничивается только проверкой законности. Однако такая точка зрения приемлема лишь в объяснении различий между прокурорским надзором и государственным контролем.

Более распространенным является мнение о соотношении контроля и надзора как целого и части. При этом отмечается, что контроль, в отличие от надзора, представляет собой более широкое и объемное понятие, не ограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний. Данная точка зрения нашла отражение в большинстве учебников по административному праву (Студеникина, 1974; Алехин, Кармолицкий, Козлов, 2001; Габричадзе, Чернявский, 2001).

Ряд авторов понимают под надзором разновидность государственного контроля со свойственными ей особенностями: отсутствием организационной соподчиненности между субъектами и объектами надзора; наличием права субъектов надзора применять меры административного принуждения и пр. Преобладающая точка зрения в этом случае заключается в том, что кон-

троль в широком понимании (т.е. контрольная деятельность государства) включает в себя собственно контроль и надзор (Кочерин, Полуденный, 2003; Кармолицкий, 2014).

Другой проблемой, существенным образом препятствующей реализации задач совершенствования системы контрольно-надзорных функций государства, является отсутствие в настоящее время единства подходов к определению понятия и содержания «разрешительной деятельности государства (разрешительной системы)».

В комплексном исследовании, проведенном Н.В. Субановой (2012), автору не представилось возможным сделать однозначный вывод о позиции законодателя по вопросу существа разрешительной системы: в контексте разрешительной деятельности упоминаются полномочия органов исполнительной власти, как по предоставлению разрешений, лицензий, так и по совершению иных процедур разрешительного характера (аттестации, аккредитации, сертификации), исчерпывающий перечень которых нормативно не закреплен.

Для регулирования процедур исполнения разрешительных полномочий используется терминология Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», притом что сущностного определения понятия «государственная услуга» в самом законе не дается.

В научной литературе единого понимания сущности «разрешительных функций государства», «разрешительной системы» также не имеется, поэтому диапазон мнений, высказываемых авторами по вопросу определения этих понятий, достаточно широк.

Рядом авторов «разрешительная система» определяется как особый правовой режим начала и осуществления отдельных признанных законодательством видов деятельности, предполагающий государственное подтверждение и определение пределов полномочий на ведение деятельности, **осуществление надзора и контроля за соблюдением установленных правил**, а также наступление ответственности за нарушение этих правил. Такой режим вводится в качестве социально объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, прекращение которой возможно по особым основаниям (Краснов, 1996; Сагиндыкова, Корниенко, 2007; Субанова, 2012).

Более обобщенное определение предлагает рассматривать разрешительную деятельность государства как урегулированное правовыми нормами целенаправленное воздействие органов государственной власти на некоторые сферы общественных отношений **путем взятия под предварительный и последующий надзор** законодательно определенных видов деятельности (Погодин, 2003).

Обобщая высказанные в литературе точки зрения, представляется возможным резюмировать, что **разрешительная система** – это урегулированная административно-правовыми нормами **совокупность общественных отношений между наделенными публично-властными полномочиями субъектами, с одной стороны, физическими и юридическими лицами – с другой, связанных с предоставлением последним права на осуществление определенных видов деятельности, разрешений (согласований) на совершение иных юри-**

дически значимых действий, а также связанных с осуществлением надзора за соблюдением требований, обусловленных этими разрешениями, в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства. Разрешительный характер носит также деятельность государственных органов по присвоению физическим и юридическим лицам определенного статуса.

Вышеизложенное позволяет рассматривать контрольную деятельность государства, связанную с предоставлением прав и разнообразных разрешений (согласований), в качестве одной из самостоятельных специальных форм государственного контроля. При этом представляется возможным сформулировать общие признаки разнообразных форм государственного контроля, связанных как с реализацией разрешительных функций государства, так и государственным надзором. К таким признакам необходимо относить:

- 1) проведение *до начала деятельности физического или юридического лица* на стадии предоставления ему разрешения (включая специальные разрешения (лицензии) на осуществление отдельных видов деятельности, разрешений (согласований) на совершение отдельных действий, государственной регистрации, государственной аккредитации (аттестации), государственной экспертизы) *оценки соответствия* фактического состояния документов, имеющихся материальных, финансовых и кадровых ресурсов, оборудования, транспортных средств, продукции и других подобных объектов установленным государством обязательным требованиям посредством *проверки указанного лица* и получения свидетельств возможности соблюдения им таких требований в процессе заявленной деятельности;
- 2) проведение *в процессе осуществления деятельности* имеющего разрешение (согласование) физического или юридического лица *проверки и оценки соответствия* его деятельности обязательным требованиям.

Таким образом, несмотря на различие целей, задач, конечных результатов, при реализации государством своих контрольных полномочий в процессе предоставления физическим и юридическим лицам права на осуществление деятельности или разрешений (согласований) на совершение иных юридически значимых действий и при осуществлении государственного надзора проводится оценка соответствия объекта контроля обязательным требованиям, используются одни и те же способы и методы реализации административно-властных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления – проверка соблюдения обязательных требований и принятие мер пресечения или мер корректирующего характера в отношении выявляемых нарушений.

Описание универсальной модели правового регулирования системы государственного и муниципального контроля

Целью предлагаемых изменений является реформирование нормативно-правовой базы государственного и муниципального контроля как составного элемента системы государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации. Достижение указанной цели должно осуществляться путем создания универсальной модели правового регулирования, основанной на определении универсальных понятий, целей, задач, принципов,

видов, форм, методов и процедур осуществления государственного и муниципального контроля.

В соответствии с основными положениями теории управления контроль – важнейшая функция любой действующей организации, выполнение которой позволяет обеспечить достижение поставленной цели (Файоль, 1916).

Контроль является элементом (подсистемой) системы управления и, в свою очередь, включает в себя следующие процедуры:

- 1) выявление в процессе проверки (ревизии, аудита) фактического состояния дел;
- 2) сопоставление и оценку соответствия фактического состояния дел с намеченными планами, решениями, задачами, нормами;
- 3) принятие мер по устранению выявленных недостатков, отступлений, нарушений.

Конечной целью контроля является предотвращение ситуации недостижения запланированных результатов деятельности.

Субъектами контроля являются органы, организации, структурные подразделения и должностные лица, обладающие властно-распорядительными полномочиями на осуществление контроля.

Объектами контроля, в зависимости от его цели, могут быть:

- выполнение конкретного закона, постановления, приказа, распоряжения, программы, плана, соблюдение правил, норм, инструкций и других видов нормативно-правовых или технических актов;
- определение соответствия (несоответствия) установленным требованиям результата деятельности – продукции, товара, оказанной услуги, выполненной работы;
- деятельность организации в целом по обеспечению выполнения принятых решений и достижению поставленных целей и результатов деятельности;
- влияние деятельности конкретной организации на внешние объекты.

В зависимости от субъекта и объекта контроля в различных системах управления можно выделить такие его виды, как производственный, корпоративный, государственный, муниципальный, общественный контроль, а также контрольные услуги третьих лиц.

Как указал Конституционный суд Российской Федерации, контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения. При этом, по смыслу статей 10 и 114 Конституции Российской Федерации, государственный контроль в сфере экономической деятельности относится к ведению органов исполнительной власти³.

Правовое регулирование государственного контроля как государственно-властного института осуществляется федеральным законодателем в порядке реализации положений Конституции Российской Федерации, относящихся к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (ст. 71, п. «г»), а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – установление общих принципов организа-

ции системы органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 72, ч. 1, п. «н»). Теми же конституционными положениями охватываются и финансово-экономические основы государственного контроля (надзора).

Конституционный суд Российской Федерации также отметил, что контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления⁴.

Государственный контроль, осуществляемый государственными органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей, подразделяется соответственно на:

- 1) президентский контроль;
- 2) парламентский контроль;
- 3) контроль органов исполнительной власти, включающий в себя:
 - правительственный контроль;
 - государственный контроль, осуществляемый уполномоченными федеральными органами исполнительной власти на всей территории страны или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на территории конкретных субъектов Российской Федерации в отношении неподведомственных этим органам субъектов;
 - государственный контроль за исполнением делегированных полномочий, осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти в отношении исполняющих такие полномочия соответственно органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- 4) судебный контроль;
- 5) прокурорский надзор.

Из перечисленных видов государственного и негосударственного контроля в урегулировании специальным федеральным законом как наиболее массовые контрольные функции нуждаются государственный контроль, осуществляемый уполномоченными государственными органами исполнительной власти, государственный контроль за исполнением делегированных полномочий, а также муниципальный контроль.

Государственный контроль следует рассматривать как сложную системную функцию, главной целью которой является обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации, направленного на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве в целом.

Для достижения указанной цели при осуществлении государственного контроля должны решаться задачи по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации.

Субъектами государственного контроля являются уполномоченные органы государственной власти, а *объектом* – соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации, до начала деятельности физических или юридических лиц и в процессе ее осуществления.

Необходимо указать два принципиально различных подхода к определению объектов государственного контроля.

В первом случае объектом государственного контроля является соблюдение норм законодательства контролируемым лицом на этапе до начала осуществления таким лицом хозяйственной или профессиональной деятельности либо на этапе приобретения им определенного статуса. В этом случае административно-хозяйственная деятельность контролируемого не проверяется и не оценивается, причины и следствия выявляемых нарушений обязательных требований не анализируются, лица, непосредственно виновные в таких нарушениях не устанавливаются, меры воздействия к ним не применяются. Результатом такого контроля является предоставление (отказ в предоставлении) государством разрешения совершать какие-либо виды деятельности или действия, а также в последующем надзоре за соблюдением условий предоставления такого разрешения, и в случае нарушений таких условий принятие мер воздействия, вплоть до отзыва выданного разрешения.

Во втором случае объектом контроля является деятельность проверяемого лица по обеспечению соблюдения норм законодательства. При этом проверке подлежит административно-хозяйственная деятельность, направленная на обеспечение соблюдения требований законодательства (организационно-распорядительная, производственно-техническая, технологическая, учетно-финансовая, кадровая, контрольная, коммерческая, страховая и др.). Кроме того, в ходе проверки обязательно проводится оценка состояния используемых проверяемыми лицами объектов, продукции и других результатов деятельности, выявляются нарушения обязательных требований, определяются виновные, ответственные за такие нарушения, оцениваются масштабы потенциального и фактически причиненного вреда и его последствий. Результатом такого контроля является принятие мер корректирующего характера, а также мер по пресечению, предупреждению нарушений и наказанию виновных лиц. Третьей составляющей указанного контроля помимо проверок и принятия мер реагирования является мониторинг (систематическое наблюдение, анализ, оценка и прогнозирование) состояния соблюдения требований законодательства и подготовка предложений по его корректировке.

В первой форме государственного контроля реализуются такие разрешительные функции, осуществляемые государственными органами исполнительной власти, как государственная регистрация, лицензирование, аккредитация, выдача разрешений и др. Вторая форма государственного контроля реализуется посредством государственного надзора.

На конституционных нормах, определяющих предметы ведения органов государственной власти, основано разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного контроля соответственно на федеральном и (или) региональном уровне.

При подготовке в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации предложений к проекту концепции федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Базовый закон о контроле) представляется целесообразным определить

сферой его действия общественные отношения, возникающие между юридическими лицами, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, лицами, осуществляющими профессиональную деятельность, и федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление государственного контроля на всей территории страны или на территории конкретного субъекта Российской Федерации, государственного контроля за исполнением делегированных полномочий, а также муниципального контроля, осуществляемого на территории муниципального образования.

В Базовом законе о контроле представляется необходимым изложить новые определения базовых понятий, закрепить положения, регламентирующие общие принципы, виды и формы государственного контроля, порядок делегирования контрольных полномочий на различные уровни управления и правила контроля за исполнением делегированных полномочий.

Новые определения базовых понятий представляется целесообразным изложить в следующей формулировке:

- обязательные требования – требования, установленные международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, направленные на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов и безопасности граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями;
- государственный контроль – деятельность уполномоченных государственных органов (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) по представлению юридическим и физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, права на осуществление отдельных видов деятельности и (или) разрешений на совершение иных юридически значимых действий, определению правового статуса физических и юридических лиц, если необходимость получения такого разрешения, определения правового статуса предусмотрена законодательством Российской Федерации, посредством проведения проверок соответствия указанных лиц обязательным требованиям до начала их деятельности и соблюдения таких требований при осуществлении деятельности, применения мер пресечения выявленных в результате проверок нарушений обязательных требований, а также деятельность указанных государственных органов по осуществлению государственного надзора;
- государственный надзор – деятельность уполномоченных государственных органов (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная

на предупреждение, выявление и пресечение нарушений государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями, а также иными физическими лицами обязательных требований посредством организации и проведения в отношении указанных лиц проверок и отдельных мероприятий по контролю, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных государственных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями;

- государственный контроль за исполнением делегированных полномочий – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю за исполнением полномочий соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации или органам местного самоуправления, посредством проведения проверок указанных лиц и принятия мер по пресечению и устранению выявленных нарушений.

При построении организационной структуры и определении порядка функционирования системы государственного и муниципального контроля предлагается руководствоваться следующими основными принципами:

- 1) *законность*, предполагающая осуществление деятельности органов государственного и муниципального контроля на основании законов, определяющих государственный и муниципальный контроль в качестве механизма государственного управления и местного самоуправления, устанавливающих обязательные для исполнения требования, а также определяющих органы, уполномоченные на осуществление такого контроля;
- 2) *независимость органов контроля от органов управления* соответствующего уровня и подконтрольных субъектов в административном, финансовом и функциональном отношении;
- 3) *самостоятельность органов контроля* в организации и осуществлении возложенных на них функций;
- 4) *компетентность органов контроля и их должностных лиц*, обладающих специальными знаниями, умениями и навыками в контролируемой области, а также располагающими необходимыми силами и средствами;
- 5) *своевременность контроля*, т.е. осуществление контроля в тот период, который в полной мере характеризует деятельность подконтрольного субъекта, или в период его деятельности, представляющий наибольший риск причинения потенциального вреда;
- 6) *непрерывность контроля*, предусматривающая осуществление контроля в течение всего времени деятельности подконтрольного субъекта;

- 7) *выборочность контроля*, заключающаяся в основном на результатах оценки рисков причинения вреда определении ограниченных по частоте, периодичности проведения мероприятий по контролю, их состава, форм и методов, достаточных для предотвращения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований;
- 8) *экономичность контроля*, предполагающая, с одной стороны, минимизацию финансовых издержек подконтрольного субъекта, связанных с проведением контроля, а с другой – оправданность расходов бюджетной системы на осуществление контроля, размеры которых не должны превышать размеров расходов, которые могут возникнуть при устранении последствий нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований в случае отказа от контроля;
- 9) *регламентация контроля*, означающая детальное определение и описание процессов и процедур исполнения функции, полномочий, форм, методов и способов контроля, ограничений, ответственности, порядка обжалования действий и распространения информации;
- 10) *транспарентность контроля*, предусматривающая открытость и доступность для органов власти, граждан, хозяйствующих субъектов сведений о планах, результатах проверок, принятых мерах по устранению выявленных нарушений;
- 11) *эффективность контроля*, заключающаяся в достижении целей и задач контроля;
- 12) *ответственность органов контроля и их должностных лиц* за ненадлежащее исполнение своих функций.

Принципиальное значение имеет закрепление в Базовом законе о контроле единой классификации форм государственного контроля, включающей:

- 1) государственный надзор в соответствующих сферах деятельности;
- 2) формы государственного контроля, связанные с разрешительной деятельностью государства, осуществляемые посредством проведения проверки документов, объектов, продукции заявителя, выдачи разрешительного документа, проведения проверки соблюдения обязательных требований, приостановления, прекращения действия (аннулирования) разрешительного документа. К таким формам государственного контроля предлагается относить:
 - государственную регистрацию лиц, актов, прав, документов, объектов, продукции;
 - лицензирование отдельных видов деятельности;
 - государственную аккредитацию (аттестацию, сертификацию) физических, юридических лиц (продукции);
 - предоставление разрешения (согласования) на совершение отдельных действий;
- 3) государственную экспертизу, осуществляемую посредством проведения экспертизы документов, выдачи экспертного заключения, служащего основанием для принятия решения, позволяющего совершать юридически значимые действия;

- 4) формирование государственных информационных ресурсов (ведение государственных реестров, регистров, кадастров, государственное статистическое наблюдение), осуществляемое посредством сбора, проверки полноты и достоверности представляемых хозяйствующими субъектами в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации сведений и документов, обобщения и анализа статистических данных, внесения сведений в реестры, регистры, кадастры, их актуализации.

Исключительно важное значение имеет закрепление в Базовом законе о контроле исчерпывающих перечней сфер деятельности, в которых предусматривается осуществление государственного надзора и других форм государственного контроля, а также фиксация положений, определяющих содержание и регламентирующих общий порядок осуществления (с выделением составляющих элементов, последовательности, этапности и методов) тех форм государственного контроля, процедуры которых не урегулированы специальными законами.

Принципиальным является включение в Базовый закон о контроле положений, устанавливающих единый порядок организации и проведения проверок, проведения отдельных мероприятий по контролю без взаимодействия с проверяемым субъектом, осуществления мониторинга за соблюдением законодательства, взаимодействия органов государственного и муниципального контроля при организации и проведении проверок, направленных на унификацию этих процедур, общих для всех видов и форм государственного контроля.

Представляется также целесообразным в Базовом законе о контроле регламентировать уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов деятельности, в отношении которых хозяйствующий субъект декларирует соблюдение им обязательных требований на основе собственных доказательств и доказательств, полученных от компетентных (аккредитованных) организаций. При введении уведомительного порядка начала деятельности необходимо в отношении таких видов деятельности законодательно установить запрет на предъявление государственными органами и органами местного самоуправления требований о получении хозяйствующими субъектами от органов власти предварительных разрешений, согласований, экспертных заключений и оказания иных государственных и муниципальных услуг разрешительного характера.

За основу положений, регламентирующих порядок организации и проведения проверок, отдельных мероприятий по контролю, ведения уведомительной системы начала отдельных видов деятельности, целесообразно принять соответствующие положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», сохранив в указанном Федеральном законе положения, касающиеся защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении них проверок и мероприятий по контролю.

Организация государственного и муниципального контроля определяется характером осуществления проверок, который следует подразделять в зависимости от:

- 1) этапности – на предварительный (до начала осуществления деятельности), текущий (в процессе осуществления деятельности) и последующий (по окончании деятельности);
- 2) периодичности осуществления контрольной деятельности – на плановый и внеплановый;
- 3) места проведения мероприятий по контролю – на дистанционный (без взаимодействия с проверяемым субъектом), документарный (по месту контролирующего органа) и выездной (по месту осуществления деятельности проверяемого субъекта).

При осуществлении государственного и муниципального контроля могут применяться разнообразные методы, которые представляют собой совокупность способов и приемов, при помощи которых достигается цель и реализуются задачи контрольной деятельности.

Для большинства форм контроля характерны следующие отдельные методы или их сочетание:

- 1) анализ информации о деятельности объекта контроля (статистическая информация, обращения физических и юридических лиц, сообщения средств массовой информации, данные мониторинга, документы проверок) и оценка рисков причинения вреда, связанного с деятельностью хозяйствующего субъекта, при осуществлении документарной проверки;
- 2) изучение и сравнительный анализ документации, используемой объектом контроля в процессе деятельности и характеризующей такую деятельность; экспертная оценка соответствия документации установленным требованиям к ее оформлению и ведению (анализ правоустанавливающих, проектных, технологических, технических, организационных, подтверждающих личность, соответствие, права, обязанности, квалификацию, образование, состояние здоровья и иных документов) при осуществлении документарной и (или) выездной проверки;
- 3) обследование при осуществлении выездной проверки, включающее визуальный осмотр территории (акваторий), зданий, помещений, сооружений; описание технологических процессов, оборудования, инвентаря, инструментария, средств коллективной и индивидуальной защиты, систем и мер обеспечения безопасности; проведение исследований, измерений, испытаний с использованием инструментальных средств, способов и приемов, а также осуществление аудио- и видеофиксации состояния, событий, явлений;
- 4) опрос и получение пояснений ответственных должностных лиц и работников проверяемого субъекта;
- 5) специальные экспертизы и расследования с целью установления причин и условий возникновения нарушений, виновных лиц, последствий нарушения, определения рисков распространения опасных явлений, масштабов причиненного вреда и его последствий;
- 6) методы первичного учета, отчетности и статистического наблюдения.

Указанные методы реализуются в рамках осуществления отдельных мероприятий по контролю, которые в совокупности формируют процесс проверок.

В целях унификации общих требований, которые устанавливаются к процедурам передачи субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации по федеральному государственному контролю, органам местного самоуправления полномочий субъектов Российской Федерации по региональному государственному контролю, а также к осуществлению государственного контроля за исполнением делегированных полномочий, предлагается законодательно закрепить:

- 1) критерии, определяющие возможность передачи контрольно-надзорных полномочий для осуществления на иной уровень власти;
- 2) общие требования к порядку передачи контроля на региональный или муниципальный уровень;
- 3) требования к порядку взаимодействия федеральных и региональных органов, включая полномочия и ответственность федеральных органов;
- 4) порядок осуществления контроля деятельности региональных/муниципальных органов, включая описание оснований, процедуры и результатов проведения проверок указанных органов;
- 5) общие требования к показателям эффективности деятельности региональных/муниципальных органов по исполнению переданных контрольно-надзорных полномочий;
- 6) порядок представления отчетности региональных/муниципальных контрольно-надзорных органов. Реализация представленных в настоящей статье предложений позволит при подготовке проекта Базового закона о контроле сформировать универсальную модель правового регулирования отношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорных и разрешительных функций государства и местного самоуправления, а также усовершенствовать и повысить эффективность данных функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право Российской Федерации. Учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. 3-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало-М, 2001. – 592 с.
2. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересм. и доп. М.: НОРМА, 2007. – 815 с.
3. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. 2011. № 7–8. С. 78–108.
4. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2001. – 512 с.

5. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
6. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): дисс. ... канд. юр. наук. М.: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2006. – 209 с.
7. Кармолицкий А.А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 48–58.
8. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник для высших и средних юридических учебных заведений / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. – 208 с.
9. Краснов В.И. О разрешительных нормах и разрешительной системе по российскому праву: Право и рынок // Юридические записки: Право и рынок. Юридические записки Воронежского университета. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. Вып. 4. С. 14–23.
10. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
11. Погодин А.А. Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйствующих субъектов в современных условиях: дисс. ... д. юр. наук. М., 2003. – 446 с.
12. Сагиндыкова А.Н., Корниенко О.В. Понятие разрешительной системы в науке административного права // Проблемы науки конституционного и административного права. Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2007. – С. 137–144.
13. Савенко О.Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. – 195 с.
14. Системы государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика / под ред. Е.А. Кочерина, Н.Н. Полуденного. М.: РАГС, 2003. – 272 с.
15. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М.: 1974. – 160 с.
16. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. – 288 с.
17. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. 1999. № 1. С. 79–85.
18. Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление – это наука и искусство: А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд / сост. Г. Л. Подвойский. М.: Республика, 1992. – С. 9–84.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Поручение Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391 и Поручение Президента Российской Федерации от 8 февраля 2014 г. № Пр-258.
- ² Большая часть указанных изменений внесена Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ и Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ.
- ³ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца 14 статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова».
- ⁴ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”».

ON THE IMPROVEMENT OF THE LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL CONTROL IN RUSSIA

Semenov Sergey V.

PhD in Medicine, Associate professor, Expert of the Institute
of Public Administration and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Miasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: sv.s.gav@yandex.ru.

Chaplinsky Alexander V.

PhD in Law, Senior Researcher at the Institute
of Public Administration and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Miasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: chap-aleksandr@yandex.ru

Abstract

The article deals with problems related to the lack of a clear definition in the Russian legislation such basic government functions, such as «state control», «state supervision» and «permissive functions». Corresponding concepts are not delimited properly and largely duplicated.

Based on the analysis of the legal framework, governing the control, supervision and licensing, as well as scientific literature, devoted to this problem, the authors have identified the main features and the content of the above concepts.

State and municipal control should be considered as independent system functions of federal and regional executive bodies and local governments, which are indispensable to the processes of public administration and local self-government.

The article formulates proposals for the creation of a complex model of state control, which includes such separate sub-functions of public authorities as: a) implementation of state supervision; b) issuance of a permits; c) holding state expertise, and d) formation of state information resources. Also the article listed the proposed principles and methods of state and municipal control.

Keywords: state control; municipal control; state supervision; licensing; principles of control; forms of control; methods of control; checks.

Citation: Semenov, S.V. & Chaplinsky, A.V. (2014). O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya sistemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo kontrolya v Rossii [The improvement of the legal regulation of the system of state and municipal control in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 118–135 (in Russian).

REFERENCES

1. Alehin, A.P., Karmolitckiy, A.A. & Kozlov, Yu.M. (2001). *Administrativnoe pravo Rossiyskoi Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow: Zertsalo-M.
2. Bahrah, D.N., Rossinskiy, B.V. & Starilov, Yu.N. (2007). *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow: Norma.
3. Baranov, M. (2011). Sootnoshenie ponyatiy «gosudarstvenniy kontrol'» i «gosudarstvennyi nadzor»: teoriya i praktika voprosa [Interrelation between the concepts of «state control» and «state supervision»: theory and practice]. *Pravo i zhizn'*, n. 7–8, pp. 78–108.
4. Baskov, V.I. & Korobeinikov, B.V. (2001). *Kurs prokurorskogo nadzora* [Course of prosecutorial supervision]. Moscow: Zertsalo-M.
5. Gabrikhidze, B.N. & Chernyavskiy, A.G. (2001). *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow: Delo i servis.
6. D'yakonov, V.V. (2006). *Kontrol' i nadzor v sisteme funktsiy gosudarstva (teoreticheskiy aspekt)* [Control and supervision within the system of state functions (theoretical aspect)]. Moscow: Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation.
7. Karmolitckiy, A.A. (2014). K voprosu ob administrativnom nadzore v sfere ispolnitel'noi vlasti [On the issue about administrative supervision in the sphere of executive power]. *Zakonodatel'stvo*, n. 1, pp. 48–58.

8. Gulyaev, A.P. (Ed.) (2000). *Kontroliruyushchie organy i organizatsii Rossii: Kompetentsiya i polnomochiya* [Supervisory authorities and organizations of Russia: competence and powers]. Moscow: MAEP.
9. Krasnov, V.I. (1996). O razreshitel'nyh normah i razreshitel'noi sisteme po rossijskomu pravu: Pravo i rynek [On licensing norms and licensing system under Russian law: Law and market]. *Legal notes of the Voronezh State University*, vol. 4, pp. 14–23.
10. Ovsyanko D.M. (2002). *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow: Yurist.
11. Pogodin, A.A. (2003). *Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti promyshlennykh hozyaistvuyushchih sub'ektov v sovremennykh usloviyah* [Administrative and legal regulation of industrial economic entities in modern conditions]. Moscow.
12. Podvoisky, G.L. (Ed.) (1992). Fayol A. Obshchee i promyshlennoe upravlenie. In: *Upravlenie – eto nauka i iskusstvo: A. Fayol, G. Emerson, F. Taylor, G. Ford* [General and Industrial Management. In: Management – the science and art: A. Fayol, G. Emerson, F. Taylor, G. Ford]. Moscow: Respublika, pp. 9–84.
13. Sagindykova, A.N. & Kornienko, O.V. (2007). *Ponyatie razreshitel'noi sistemy v nauke administrativnogo prava* [The concept of permitting system in the science of administrative law]. Ekaterinburg: Urals Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.
14. Savenko, O.E. (2004). *Kontrol'naya funktsiya gosudarstvennykh organov* [The control function of public authorities]. Moscow.
15. Kocherin, E.A. & Polydenny, N.N. (Eds) (2003). *Sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: teoriya i praktika* [System of state control in the Russian Federation: theory and practice]. Moscow: RAGS.
16. Studenikina M.S. (1974) Gosudarstvennij kontrol' v sfere upravleniya. Problemy navedomstvennogo kontrolya. [State control in the sphere of administration. Problems of supradepartmental control.] Moscow.
17. Subanova, N.V. (2012). *Razreshitel'nye polnomochiya organov ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii* [Permissive powers of the executive power bodies in the Russian Federation]. Moscow: Yurisprudentsiya.
18. Shalumov, M.S. (1999). Prokurorskiy nadzor i gosudarstvennij kontrol' za ispolneniem zakonov: razgranichenie kompetentsii i otvetstvenost' [Prosecutor supervision and state control over compliance with the law: the distribution of powers and responsibilities]. *Gosudarstvo i pravo*, n. 1, pp. 79–85.