

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности: социально-правовой смысл и правоприменительная практика (взаимодействие центра и регионов)

Харченко К.В.*

Ключевые слова: административная реформа, государственный контроль, надзор, правовые понятия, защита прав предпринимателей, профилактика, контрольные вопросы, проверочные листы, риск-ориентированный подход, охраняемые законом ценности.

Аннотация.

Цель: проанализировать предметы регулирования федеральных законов «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» №294-ФЗ и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» с позиции обеспечения контрольной функции государства и защиты охраняемых законом ценностей.

Методы: системный анализ предмета правового регулирования, логико-структурный анализ правовых понятий, анализ правоприменительной практики осуществления отдельных процедур контрольно-надзорной деятельности.

Вывод: в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности предметом правового регулирования должна стать защита прав не одних только предпринимателей, но всех субъектов контроля и надзора, а также охраняемых законом ценностей. Формулировки ряда ключевых правовых понятий нуждаются в уточнении и упорядочении. Анализ правоприменительной практики в сфере контрольно-надзорной деятельности позволяет говорить о необходимости совершенствования процедур попутного обнаружения нарушений у проверяемого субъекта, уведомления о проверке, инициирования внеплановой проверки, проведения предварительной проверки, осуществления совместных проверок, а также стыковки контрольно-надзорной деятельности и административного права. Показано, что реформирование контрольно-надзорной деятельности должно начинаться не с изменения и дополнения соответствующих процедур, а с переосмысления концептуальных основ реализации контрольной функции государства.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-3-66-72

Введение

В последние годы достаточно активно осуществлялись преобразования в сфере контрольно-надзорной деятельности. В свое время заметным шагом вперед в части упорядочения контроля и надзора было принятие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), затем – приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»¹, повлекшей за собой внесение в данный закон существенных изменений. На данный момент принят новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ, который,

однако, вступает в силу лишь с 01 июля 2021 года, а по отдельным положениям – в 2022 и 2023 годах.

Системные преобразования в сфере контрольно-надзорной деятельности обнаруживают целый ряд положительных моментов.

1. Реализованные положения о планировании проведения плановых проверок, упорядочении их периодичности, согласовании проверок с прокуратурой, а также о ведомственном и надведомственном контроле, внедрении риск-ориентированного подхода, повышении предсказуемости и прозрачности контрольно-надзорной деятельности, – все это в целом благоприятствуют развитию предпринимательства [1].
2. Ограничение права контрольно-надзорных органов требовать от предпринимателей документы по своему усмотрению, внедрение электронного межведомственного документооборота позволяет повысить эффективность информационного обмена.
3. Использование при проведении проверок проверочных листов сокращает дискрецию инспекторов.

¹ Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: Утверждена президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.12.2016 № 12).

* Харченко Константин Владимирович, кандидат социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: geszak@mail.ru

Возможность предпринимателя самому для себя ответить на контрольные вопросы до проверки, в том числе путем прохождения электронных тестов, позволяет заблаговременно устранить нарушения.

4. Меняется общая ориентация государственного контроля (надзора) с карательной и фискальной на превентивную – за счет развития профилактической деятельности, которая сейчас рассматривается как не менее важная, чем собственно осуществление контроля и надзора.

Вместе с тем, дальнейшее совершенствование сферы контроля и надзора требует уточнения ряда концептуальных и процедурных моментов.

Цель работы – на основе уточнения ключевых правовых понятий и упорядочения отдельных процедур обосновать систему правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, ориентированную на защиту охраняемых законом ценностей.

Дух Федерального закона о защите прав предпринимателей и сфера регулирования

Хотя, следуя названию, Федеральный закон №294-ФЗ посвящен защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в процессе контрольно-надзорной деятельности, фактически предмет его регулирования намного шире – он призван регламентировать текущую работу контрольно-надзорных органов. «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (п.1 ст.1).

То, что во главе угла была поставлена защита прав предпринимателей, уже само по себе свидетельствует о том, что государство по факту не доверяло своим же органам, выполняющим контрольную функцию – одну из важнейших функций, свойственных любой системе управления. Акцент был смещен в пользу «защиты прав» одной из целевых групп, тогда как не менее важны были бы иные подходы:

1. с государственных позиций – упорядочение реализации контрольной функции государства, обеспечение бесперебойной работы государственной машины;
2. с позиций обеспечения базовых прав человека и его жизненных ценностей – понимание государственного контроля как фактора обеспечения безопасности жизнедеятельности, благоприятной экологической ситуации и через это – улучшения качества жизни населения в целом.

Установление приоритета «правозащитной» установки приводило к тому, что отдельные процедуры реализации контрольно-надзорных функций были половинчатыми и вероятностными в части результата и при этом более громоздкими для контрольно-надзорных

органов, что снижало эффективность их работы в плане соотношения между затратами на их содержание и отдачей от этого.

Регулирование деятельности контрольно-надзорных органов Федеральным законом о защите прав предпринимателей имело следствием и то, что вне должного правового регулирования оставались вопросы контроля в отношении:

- › физических лиц;
- › органов местного самоуправления;
- › государственных и муниципальных учреждений.

Отсутствии единого подхода к проведению контрольно-надзорных мероприятий в отношении данных субъектов порождало вопрос о пределе, до которого можно действовать в отношении данных субъектов по аналогии – в части применимости обозначенных видов контроля и надзора, планирования мероприятий по контролю, порядка направления уведомления о проведении проверки, применения метода контрольных вопросов, наконец, внедрения риск-ориентированного подхода и т.д.

Итак, защищая права предпринимателей в силу заявленной презумпции их добросовестности (п.2 ст.3 Федерального закона № 294-ФЗ), не основывающейся на данных каких-либо исследований, Федеральный закон №204-ФЗ оставлял в стороне интересы благополучателей – государства и населения в целом.

Катализатором противоречий правового регулирования контрольно-надзорной деятельности стала ситуация в данной сфере, сложившаяся в связи с распространением коронавирусной инфекции весной 2020 года. Согласно постановлению Правительства РФ от 03.04.2020 №438², были отменены все плановые проверки, за исключением субъектов, которые отнесены к категории чрезвычайно высокого или высокого риска, а также участников бюджетного процесса. Внеплановые проверки были существенно ограничены, в особенности в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства. Тем самым действие Федерального закона о защите прав предпринимателей было фактически приостановлено, за небольшим исключением. Как видим, отмену большей части контрольно-надзорных мероприятий законодатель квалифицировал как антикризисную меру, направленную на поддержку бизнеса (при этом вне его поля зрения оставались интересы общества), в связи с чем вопрос о природе, фактической направленности и перспективах реформирования контрольно-надзорной деятельности становится еще более актуальным.

В этом плане принятие в июле 2020 г. Федерального закона № 248-ФЗ представляется своевременным, поскольку позволяет сгладить многие сложившиеся диспропорции в сфере контрольно-надзорной деятельности и, прежде всего, адекватно определить сам предмет регулирования.

² Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 28.07.2020).

Проблема качества понятийного аппарата

Любой закон, задающий основы правоотношений в той или иной сфере, должен начинаться с определения ключевых понятий. Правовое понятие должно обладать такими признаками, как однозначность, стилистическая нейтральность, системность, и краткость [2, с.133]. Задача понятийного блока – обеспечить единое понимание правовых понятий и очертить между ними терминологические границы.

Отметим, что в Федеральном законе №294-ФЗ не было расшифровано содержание понятия «прав предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности», хотя потребность в определении данного понятия вытекала из наименования данного правового акта.

Вместо этого на первый план выходили понятия государственного контроля (надзора) и производных

от него в зависимости от федерального, регионального либо муниципального уровней управления, а затем следуют определения частных понятий (например, «индикаторы риска нарушения обязательных требований», «экспертные организации»), которые могли бы содержаться в соответствующих специальных статьях.

В Федеральном законе №294-ФЗ не хватало системы емких терминов, которые охватили бы базовые явления и отношения, возникающие в данной сфере регулирования. Ключевые термины, упоминавшиеся десятки раз, занимали по несколько строк текста, содержали запятые и скобки, что делало их неудобочитаемыми. При этом упрощенная терминология в силу объективной потребности нередко использовалась в официальных методических рекомендациях по различным аспектам правоприменительной практики данного закона. В связи с этим возникла потребность в упорядочении юридического языка, которая частично удовлетворена принятием Федерального закона № 248-ФЗ (Таблица 1).

Таблица 1

Предложения по корректировке ключевых терминов Федерального закона о защите прав предпринимателей

№	Термин, используемый в Федеральном законе №294-ФЗ	Предлагаемый упрощенный вариант	Комментарий
	юридические лица, индивидуальные предприниматели	подконтрольные субъекты	Федеральный закон № 294-ФЗ регулирует не предпринимательскую деятельность в целом, а только в аспекте контрольно-надзорных мероприятий; по тексту закона нормы в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нигде не различаются. В Федеральном законе № 248-ФЗ используется более точный термин «контролируемые лица»
	органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля	контрольно-надзорные органы	По тексту Федерального закона № 294-ФЗ органы контроля не отличаются от органов надзора; регулирование государственного и муниципального контроля в рамках данного Закона полностью совпадает. В Федеральном законе № 248-ФЗ используется термин «контрольные (надзорные) органы»
	обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами	обязательные требования	По факту получалось, что требования, установленные муниципальными правовыми актами – необязательные, хотя на деле их обязательность и равнозначность федеральным и региональным требованиям не ставится под сомнение. В Федеральном законе № 248-ФЗ данная коллизия устранена
	вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде...	вред охраняемым законом ценностям	Было бы достаточно однократной расшифровки понятия охраняемых законом ценностей. Данное понятие определяется в подзаконных актах*, однако и в Федеральном законе № 248-ФЗ оно могло бы быть уместным как одно из базовых для контрольно-надзорной деятельности

*См., напр.: Базовая модель определения критериев и категорий риска (утв. протоколом заседания проектного комитета от 31.03.2017 № 19(3)) (вместе с «Требованиями к обоснованию предлагаемых федеральными органами исполнительной власти — участниками приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» категорий риска (классов опасности) и критериев риска в отношении осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора)»).

№	Термин, используемый в Федеральном законе №294-ФЗ	Предлагаемый упрощенный вариант	Комментарий
	Проверочные листы (списки контрольных вопросов)	проверочные листы	В Федеральном законе № 248-ФЗ фигурирует термин «проверочные листы», подразумевающий «списки контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований»

Многие иные локальные термины Федерального закона № 294-ФЗ также не соответствовали литературным нормам русского языка, например «*плановый (рейдовый) осмотр*» (в Федеральном законе № 248-ФЗ принят термин «*рейдовый осмотр*»), «*категория риска, класс (категория) опасности*» (в Федеральном законе № 248-ФЗ принят термин «*категории риска причинения вреда (ущерба)*») и сокращенный вариант «*категории риска*») и др.

Ключевые понятия законодательства о контрольно-надзорной деятельности следует не только подобрать и определить, но и выстроить в определенном соотношении друг с другом. Исходя из применяющихся инструментов контрольно-надзорной деятельности, представляются необходимыми следующие понятия и предложенная нами система их использования:

Подконтрольный субъект – тот, КОГО проверяют, с включением сюда физических лиц, органов местного самоуправления и учреждений (аналог понятия «контролируемые лица» Федерального закона № 248-ФЗ).

Подконтрольный объект – то, на ЧТО направлен контроль. В Федеральном законе №294-ФЗ перечень подконтрольных объектов фактически был дан в понятии «мероприятия по контролю» (п.5 ст.2). В частности, это производственные объекты, грузы, образцы продукции, объекты окружающей среды, объекты производственной среды, транспортные средства и т.д. В Федеральном законе № 248-ФЗ объекты государственного контроля (надзора) справедливо подразделяются на три типа: деятельность (бездействие) в части соблюдения обязательных требований; результаты деятельности и производственные объекты.

В Федеральном законе № 294-ФЗ регламентировались плановая и внеплановая (ст.9 и 10), документарная и выездная (ст.11 и 12) проверки. При этом отсутствовали родовые понятия «виды проверок», «формы проверок», что порождало неопределенность при их сочетании, например проведение внеплановой документарной проверки.

Федеральный закон № 248-ФЗ использует родовое понятие «виды контрольных (надзорных) мероприятий» (ст.56), которые подразделяются на два типа в зависимости от того, предполагается ли взаимодействие с контролируемым лицом. К первому типу, который условно можно назвать «контроль с взаимодействием», относятся контрольная закупка; мониторинговая закупка;

выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка. Ко второму типу, «контролю без взаимодействия», относятся наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование. Мы полагаем, что новая градация видов контроля и надзора значительно упростит и упорядочит деятельность инспекторов, которая будет ориентирована на именно защиту охраняемых законом ценностей, а не на обход многочисленных правовых препятствий.

Еще один очень важный момент, учтенный Федеральным законом №294-ФЗ, это проведение терминологической границы между контрольными (надзорными) мероприятиями и действиями. К последним относятся осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза и эксперимент. До вступления в силу нового Федерального закона отсутствие терминологических различий между мероприятиями и действиями приводит к затруднениям в работе инспекторов и оспариванию проверок в судебном порядке, например, в части сроков их осуществления.

Говоря о необходимости точного и емкого определения ключевых понятий, мы обошли вниманием вопрос о смысловом разграничении исходных понятий контроля и надзора. Дело в том, что дискуссия на эту тему открылась еще в начале 2000-х гг., на заре административной реформы, и продолжается до сих пор [3-4]. Изначально предполагалось контроль отдать негосударственным структурам, а надзор сохранить за государством, однако заблуждения относительно «эффективного частного» были вовремя преодолены. В последние годы к дискуссии о разграничении контроля и надзора подключились Министерство экономического развития РФ [5], Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» [6], многие юристы и практики [7-8]. Все же на данный момент убедительных аргументов в пользу однозначного смыслового разграничения данных понятий еще не найдено [9, с.25]. Контроль следует признать более широким понятием, а термин «надзор» – рассматривать в качестве традиционного наименования определенных разновидностей контроля [10]. Природнадзор, здравнадзор, обрнадзор вряд ли целесообразно переименовывать в природконтроль, здравконтроль и обрконтроль.

Особенности законодательного регулирования отдельных видов, форм и процедур контроля

Недостатки правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности порождают снижение эффективности контрольно-надзорных мероприятий как в части расходования ресурсов, так и угрозы охраняемым законом ценностям. В этом плане требуют уточнения правового регулирования следующие ситуации.

1. Попутное обнаружение нарушений у проверяемого субъекта в результате плановых либо внеплановых проверок. Федеральный закон №294-ФЗ требует, чтобы предмет проверки соответствовал правовым основаниям ее проведения, обозначенным в распоряжении (приказе) руководителя контролирующего органа. При этом установлен запрет требовать документы, не относящиеся к предмету проверки. Отсюда в случае попутного обнаружения нарушений инспектор попадает в двойственную ситуацию. С одной стороны, он не может проигнорировать нарушения, а с другой, незамедлительное составление протокола об административном правонарушении и тем более выдача предписаний могут быть оспорены в судебном порядке. Факт нарушений требует инициирования новой внеплановой проверки, а это занимает время на подготовку приказа и согласование проверки с прокуратурой. За упущенное время вред от нарушения может многократно возрасти. Как видим, в данном случае ограничение полномочий контрольно-надзорных органов идет вразрез с общественным благом.
2. Направление уведомления о проверке. В настоящее время сведения о готовящихся плановых проверках размещаются на сайте прокуратуры. Вместе с тем, сохраняется необходимость контролирующих органов уведомлять подконтрольных субъектов о проведении как плановых, так и внеплановых проверок. Субъект должен быть уведомлен не позднее, чем за три рабочих дня до начала проведения плановой проверки (ч.12 ст.9 Федерального закона № 294-ФЗ) и не позднее, чем за 24 часа до проведения внеплановой проверки (ч. 16 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ). При этом предлагаемые способы не являются оптимальными: заказное почтовое отправление требует денежных затрат, заблаговременной отправки и может потеряться либо не быть полученным адресатом, электронный адрес с недавних пор не содержится в ЕГРЮЛ. Остаются «иные доступные способы», однако в случае их использования суды, как правило, выносят решения не в пользу контролирующих органов. Чтобы исключить недобросовестное поведение подконтрольных субъектов, отрицающих факт уведомления о проверке, представляется целесообразным либо признать достаточность размещения информации на сайте прокуратуры, либо привязать данную процедуру к личному кабинету портала госуслуг. Необходимо учесть и то, что, получая уведомление о проверке, субъекты зачастую убирают следы нару-

шений, а после проверки продолжают действовать по-прежнему. Возможно, следовало бы ввести правовую категорию «недобросовестное устранение нарушений». Часть предпринимателей, не желая попасть под плановую проверку, приостанавливают деятельность, меняют наименование, основной вид деятельности или юридический адрес.

3. Инициирование внеплановой проверки. По факту поступления информации о нарушениях из внешних источников («обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации», п.2 ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ) имеет больший вес для инициирования внеплановой проверки, нежели «результаты анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия...». Отсюда следует стимулировать гражданскую активность, например, через организацию работы общественных советов, члены которых как раз и будут направлять обращения и размещать информацию в СМИ. Согласно Закону о СМИ, «под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)»³. Из данного определения следует, что «живой журнал» и социальные сети также подходят под категорию СМИ.
4. Проведение предварительной проверки. Следует отметить один потерявшийся в Федеральном законе №294-ФЗ вид проверок – предварительную проверку. Данное понятие всплывает в контексте внеплановых проверок, причем в двух вариантах: «предварительная проверка поступившей информации» (ч.3.2. ст.10) и «предварительная проверка» (ч.3.3. ст.10). Предварительная проверка предполагает запрос дополнительных сведений и материалов (в том числе в устном порядке) у лиц, направивших заявления и обращения, представивших информацию, а также в проведении мероприятий по контролю «без взаимодействия». И хотя в литературе проведение предварительной проверки и предварительного расследования связывается с общими законами познания и формальной логики [11], с точки зрения Федерального закона, чтобы избежать отмены результатов контрольно-надзорных мероприятий, предварительная проверка должна быть непосредственно состыкована с мероприятиями по контролю, а также должен быть регламентирован порядок ее проведения. При этом в законе следовало бы явно указать, что время проведения предварительной проверки не включается в общий срок проверок.
5. Осуществление совместных проверок. Возможность проведения совместных проверок позицио-

³ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 №2124-1 (ред. от 01.03.2020). Ст.2.

- нируется как одна из значимых составляющих реформы контрольно-надзорной деятельности. При этом в Федеральном законе № 294-ФЗ о совместных проверках говорится всего лишь в четырех случаях:
- п.4 ч.1. ст.7: утверждаются совместные проверочные листы (списки контрольных вопросов), применяемые при проведении совместных плановых проверок.
 - п.4 ч.4 ст.9: в планах проведения плановых проверок, проводимых совместно, указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов.
 - ч.6.1 ст.9: органы прокуратуры, рассматривая ежегодные планы проведения плановых проверок, вносят предложения о проведении в отношении отдельных субъектов совместных плановых проверок.
 - ч.11.4 ст.9: при проведении совместных проверок могут применяться сводные проверочные листы, разрабатываемые и утверждаемые совместно несколькими органами.

Регулирование совместных проверок вызывает ряд вопросов:

Что должны представлять совместные (или сводные, как они именуется в ч.11.4 ст.9 Федерального закона № 294-ФЗ) проверочные листы, если на данный момент такие листы по каждому виду контроля утверждаются и размещаются на официальных сайтах контрольно-надзорных органов. Если это будет механическая сумма контрольных вопросов, исходящих от двух и более органов, в чем тогда состоит смысл совместных проверочных листов?

Совместные проверки не предполагают совместного издания приказов (распоряжений) об их проведении, а также составления совместных актов. Момент совместности заканчивается этапом планирования и собственно проведения проверки.

Приход инспекторов одновременно из нескольких органов затрудняет как деятельность по ведению бизнеса, так и возможность качественного проведения проверки, особенно в отношении субъектов малого предпринимательства.

Как видим, совместная проверка не является инструментом защиты предпринимателя, в этом плане защитную функцию реализует ограничение общего срока проведения проверок, который должен рационально распределяться между контролирующими органами.

Федеральным законом №294-ФЗ регламентированы совместные плановые проверки, тогда как в ряде случаев, например при эпидемиях болезней животных, массовых нарушениях, крупных авариях может возникнуть необходимость в совместных внеплановых проверках.

Необходимо отметить, что в новом Федеральном законе № 248-ФЗ совместные проверки не являются особым типом контрольных (надзорных) мероприятий; закон лишь допускает совместное планирование и проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в рамках межведомственного взаимодействия.

1. Обеспечение соответствия между законодательством о защите прав предпринимателей и об административных правонарушениях. Мероприятия по

контролю, состоящие в отборе образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и т.п. по факту совпадают с мероприятиями, проводимыми в рамках административного расследования⁴. Проблема состоит в том, что если в действиях контрольно-надзорных органов суд усмотрит сочетание признаков проведения административного расследования и мер по контролю, проверка может быть признана незаконной и ее результаты отменены [12]. Исходя из этого, если проводится административное расследование [13-14], оно должно быть соответствующим образом оформлено, и при этом не допускается выдача предписания [15], которое является признаком контрольной проверки. В данном случае недостаток правового регулирования состоит в том, что формальные моменты, усложняющие процедуру административного взыскания, имеют приоритет перед возможным вредом от устранения последствий нарушения.

Заключение

Настоящее исследование показало, что современное состояние контрольно-надзорной сферы характеризуется двойственностью. С одной стороны, успешно реализуется приоритетная программа, на протяжении ряда лет в Федеральный закон о защите прав предпринимателей вносились существенные поправки, наконец, был принят новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», что позволяет говорить о постепенном улучшении правового регулирования данной сферы. С другой стороны, на данный момент, пока действует Федеральный закон № 294-ФЗ, отдельные законоположения выглядят недоработанными, а процедуры – логически не выстроенными. Даже с учетом нового закона отсутствует общепринятая типология обязательных требований, равно как нет и типологии отраслей контроля и надзора. Как следствие, определяемые нормативными актами перечни отраслей, в которых должен быть внедрен риск-ориентированный подход⁵; в которых обязательно применение проверочных листов⁶, а также отраслей, контроль в рамках которых ограничивается перечнем контрольных вопросов, выглядят хаотично. К тому же, не все отрасли можно однозначно состыковать с «охраняемыми законом ценностями», например, предотвращение вреда жизни и здоровью людей – санэпиднадзор, вреда окружающей среде – природнадзор и т.д.

⁴ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 31.07.2020). Ст.28.7.

⁵ О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 №806.

⁶ Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов): Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 №177.

Таким образом, до недавнего времени реформирование контрольно-надзорной деятельности предполагало, прежде всего, изменение и дополнение ряда процедурных моментов, таких как внедрение риск-ориентированного подхода, усиление роли профилактики, организация контрольных мероприятий с использованием проверочных листов и т.д. Вместе с тем, очень

важно, чтобы первым и главным шагом в данном направлении стало переосмысление концептуальных основ реализации контрольной функции государства как фактора защиты прав и законных интересов всех субъектов контроля и надзора, окружающей среды и иных охраняемых законом ценностей.

Литература

1. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 34—46.
2. Власова Л.В. Правовые оценочные понятия как частный случай правовых понятий // Научное мнение. 2014. № 11. С. 133—136.
3. Cullen, M.M. and Brennan, N.M. (2017), Differentiating control, monitoring and oversight: Influence of power relations on boards of directors — insights from investment fund boards, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 30 No. 8, pp. 1867-1894. URL: <http://doi.org/10.1108/AAAJ-12-2015-2345>.
4. Heineken L. (2020) Civil-Military Relations: Civil Control, Oversight and the Demilitarisation of Society. In: *South Africa's Post-Apartheid Military. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications*. Springer, Cham. URL: http://doi.org/10.1007/978-3-030-33734-6_4.
5. Уманская В.П. Региональный аспект федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 5. С. 174—178.
6. Лазарев С.В. Различия понятий государственного контроля и надзора в законопроекте «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Главный врач: Хозяйство и право. 2015. № 2. С. 11—17.
7. Калачёва Т.Л., Головина В.Р. Различия понятий государственного контроля и надзора // Основные тенденции развития правовой науки. Материалы I Международной студенческой научно-практической конференции. Редколлегия: В.Е. Степенко (председатель) [и др.]. 2020. С. 183—187.
8. Туровская В.А. О новой концепции контроля и надзора (на примере федерального государственного контроля и надзора) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 3 (31). С. 232—236.
9. Кароян И.В. Общие положения о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле за деятельностью юридических лиц в России // Уникальные исследования XXI века. 2016. № 9 (21). С. 19—35.
10. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль» и «надзор» // Социология и право. 2015. № 1 (27). С. 38—49.
11. Торшхоева Х.А. Понятие, соотношение, структура предварительной проверки и расследования // Энигма. 2019. Т. 1. № 16-1. С. 212—217.
12. Горовенко С.В. О критериях разграничения внеплановых проверок и административного расследования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5-6. С. 194—197.
13. Галич С.В., Дуванов Н.Ю. К вопросу об административном расследовании как стадии производства по делам об административных правонарушениях // Закон и право. 2015. № 2. С. 153—155.
14. Глущенко П.П. Институт административного расследования в механизме государственно-управленческой деятельности // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. 2015. № 1 (49). С. 99—105.
15. Изюмова Е.С. Предписание как акт применения права органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при осуществлении своих полномочий // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 13 (368). С. 74—77.

Рецензент: Патрушев Владимир Иванович, доктор социологических наук, профессор, академик РАЕН, президент Академии наук социальных технологий и местного самоуправления, г. Одинцово МО, Россия.
E-mail: patrushev@yandex.ru

