ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PROBLEMIC ASPECTS OF IMPROVING CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

УДК 342.9

Палкина Анна Сергеевна, магистрант,
ФГБОУВО Крымский филиал «Российский государственный университет правосудия»

Palkina A.S. anna.kevlich@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена исследованию проблемы контрольно-надзорного производства в Российской Федерации, так как на сегодняшний день одним из наиболее приоритетных направлений развития системы государственного управления является совершенствование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. Кроме того, учитывая, что на настоящий момент осуществляется работа по разработке нового проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», в статье указываются предложения по внесению изменений в указанный проект федерального закона во избежание в дальнейшем правоприменительных коллизий.

Annotation

This article is devoted to the study of the problem of control and supervisory proceedings in the Russian Federation, since today one of the most priority directions in the development of the public administration system is the improvement of control and supervisory activities of public authorities. In addition, given that at the moment work is underway to develop a new draft federal law "On the foundations of state and municipal control (supervision) in the Russian Federation", the article specifies proposals for amending the said draft federal law in order to avoid further law enforcement conflicts.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, система государственного управления, регуляторная «гильотина».

Keywords: control, supervision, control and supervisory activities, the system of public administration, the regulatory "guillotine".

На сегодняшний день в Российской Федерации (далее – РФ) наиболее приоритетным направлением развития системы государственного управления признается совершенствование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. Президент РФ 04.12.2014 года в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ отметил о назревшей необходимости в разработке и внедрению новых подходов в работу контрольно-надзорных органов [1].

Стоит отметить, что проблема контрольно-надзорного производства разрабатывалась учеными на протяжении всего периода существования государства[2; 3;4; 5;].

В целях повышения эффективности и совершенствования контрольно-надзорной деятельности Правительством Российской Федерации в 2016-2018 годах осуществлялась программа по её реформе. Однако к намеченным положительным результатам данная программа не привела по причине ее

реализации без структурных и институциональных изменений контрольно-надзорной деятельности.

В 2019 году на Гайдаровском форуме премьер-министром Д.А. Медведевым провозглашено о реализации регуляторной «гильотины», целью которой является оптимизация и уменьшение обязательных требований с сохранением динамики улучшения результатов контрольно-надзорной деятельности [6]. Данная инициатива поддержана Президентом Российской Федерации и озвучена в послании Федеральному Собранию РФ. Обращение к данной мере обусловлено необходимостью установления новых требований законодательства к контрольно-надзорной деятельности, так как действие старых законодательных актов перестало быть эффективным.

Реформирование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации охватывает длительный исторический период. Первый этап ознаменован принятием Федерального закона от 08.08.2001 года № 134 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Исходя из названия данного закона, и по сравнению с предыдущим опытом чрезмерного вмешательства управленческих структур в хозяйственную деятельность субъектов контроля (надзора), именно данный федеральный закон стал первым шагом, направленным на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Однако в связи с тем, что указанный закон в достаточной мере не закрепил систему гарантий для защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от избыточного контроля (надзора), а также в связи с необходимостью распространения действия закона на органы местного самоуправления, возникла острая потребность во внесении соответствующих изменений.

Так, начался второй этап реформирования законодательства РФ о контрольно-надзорной деятельности, который характеризуется принятием Федерального закона от 26.12.2008 года № 294 (в редакции от 02.08.2019) «О

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [7], действующий и в настоящее время.

Учитывая, что указанный закон так и не избавил субъектов контроля (надзора) от избыточного вмешательства в их хозяйственную деятельность позиция Президента РФ, изложенная 04.12.2014, стала толчком к разработке Министерством экономического развития РФ проекта нового федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [8] (далее – законопроект). Таким образом, в случае его принятия, станет возможным говорить о новом этапе развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности.

Данный законопроект, являясь важным шагом в развитии контрольно-надзорной деятельности, в тоже время не лишен дискуссионных положений, которые требуют дополнительного обсуждения.

На наш взгляд, центральной проблемой законопроекта является отсутствие четкого разграничения в определении таких понятий как «контроль» и «надзор». Данный вопрос действительно является сложным и дискуссионным, в научных кругах немало споров возникает по поводу подходов к разграничению данных понятий. Однако для того, чтобы очередной федеральный закон не стал бланкетным необходимо не только разработать отличительные черты данных категорий, но и также разграничивать указанные понятия по всему тексту закона.

В юридической литературе встречаются три подхода относительно соотношения категорий «контроль» и «надзор».

Так, согласно первой точке зрения ученых контроль следует считать синонимом надзора. Такой точки зрения придерживается, в частности, А.М. Тарасов в работе, посвященной проблемам законодательного обеспечения государственного контроля [9], где указанные понятия употребляются в качестве синонимов. А.П. Гуляев пишет, что указанные понятия «чаще трактуются как тождественные и их трудно отличить, и хотя в

некоторых законодательных и нормативных актах они иногда рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не наблюдается» [10]. Также, по мнению А.В. Ерицяна, понятия «контроль» и «надзор» являются тождественными по своему содержанию [11].

Второй точке зрения придерживаются авторы, которые полагают, что контроль включает понятие надзора, и также наоборот. А.А. Кармолицкий полагает, что административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля [12]. Также Ю.М. Козлов придерживается подобной позиции [13].

Что касается третьего подхода, то в данном случае ученые считают контроль и надзор отдельными самостоятельными функциями [14]. По мнению В.П. Беляева, И.В. Бородушко, Н.Е. Осичкина употребление понятий «контроль» и «надзор» как синонимов ошибочно, ибо, особенно в юриспруденции под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты [15].

По нашему мнению, отождествление данных понятий является недостаточно обоснованным. Мы поддерживаем позицию российского учёного-правоведа Д.Н. Бахраха, что отличие этих понятий состоит в объеме контроля как общего понятия. При осуществлении контроля в узком его понимании проверяется как законность, так и целесообразность деятельности хозяйствующих субъектов. В свою очередь, надзор ограничивается только проверкой законности [16].

Исходя из содержания ст. 23 Законопроекта, мы видим, что законодатель понимает эти категории как тождественные, закрепляя следующее определение:

«Государственный и муниципальный контроль (надзор) – осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных уполномоченных органов и организаций, направленная на

предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями, их руководителями и иными должностными лицами, их уполномоченными представителями (далее также – граждане и организации) обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов и организаций по систематическому анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности гражданами и организациями» [8].

Кроме того, анализируя содержание других статей законопроекта, приходим к выводу, что в последующем законодатель ограничивается использованием лишь дефиниции «контроль», тем самым, исключая понятие «надзор» из всего текста законопроекта.

По нашему мнению, в Законопроекте необходимо закрепить не только характеристики, отличающие данные категории, но и предусмотреть отдельные процедуры осуществления соответствующих мероприятий, так как данные виды деятельности находят свое отличие только в отношении подчиненности и объекта проверки.

На основании вышеизложенного, следует отметить, что данный законопроект подлежит детальной доработке. Кроме отмеченной проблемы, существуют пробелы и в других положениях законопроекта.

Законодателю необходимо сформулировать четкую позицию по указанному вопросу, закрепив в тексте законопроекта четкое разграничение понятий «контроль» и «надзор», не допуская их восприятие как синонимов во избежание правоприменительных коллизий.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации // Президент Российской Федерации. Официальный сайт. – 2014, 4 дек. –

URL:http://kremlin.ru/events/president/news/47173 (дата обращения: 01.06.2020).

2. Актуальные проблемы административного права : учебное пособие для бакалавров и магистров / И. В. Бондарчук, С. Б. Буц, В. Ю. Докучаева [и др.] ; под. редакцией М. И. Никулина. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 188 с.

3. Евсикова Е.В. Особенности нормативно-правового обеспечения порядка осуществления регионального государственного контроля за соблюдением требований законодательства в сфере проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры и проблемы его усовершенствования / Е.В. Евсикова. – Текст: непосредственный // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2018. – Т. 4 (70). № 3. – С. 204–219.

4. Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации: монография / Н.Ф. Авдеева, И.А. Алешкова, М.С. Алябышев [и др.] под общ. науч. ред. И.А. Умновой (Конюховой), Н.А. Фроловой. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. – 224 с.

5. Стахов А.И. Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора / А.И. Стахов. – Текст : непосредственный // Российское правосудие. - 2019. - № 3. - С. 109-112.

6. Прибытков Ю.Б. Современные направления реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации / Ю.Б. Прибытков, Л.А. Марянина. – Текст: непосредственный // Вестник экспертного совета. - 2019. - № 2 (17). - С. 89 - 93.

7. Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ: принят Государственной Думой 19 дек. 2008 года :

одобрен Советом Федерации 22 дек. 2008 года (в редакции федеральных законов от 28.04.2009 № 60-ФЗ, от 17.07.2009 № 164-ФЗ, … от 01.04.2020 № 98-ФЗ). – Текст: электронный // Официальный интернет-портал правовой информации: государственная система правовой информации. – URL: http://ips.pravo.gov.ru:8080/document/322/ (дата обращения: 01.06.2020).

8. Российская Федерация. Законы. Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации: проект федерального закона: внесен Правительством Российской Федерации. – Текст: электронный // Гарант: [справочно-правовая система]. – Режим доступа : по подписке.

9. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля / А.М. Тарасов. – Текст: непосредственный // Государство и право. - 2009. - № 10. - С. 15 – 25.

10. Контролирующие органы и организации России:Компетенция и полномочия: Учебник для высших и средних юридических учебных заведений /Авт. кол. : В. Г. Баяхчев, А. А. Дубровский, А. П. Гуляев и др. ; под ред. А. П. Гуляева ; Московская академия экономики и права. - учеб. изд. -М. : МАЭП,2000. -208 с. ISBN 5934170066. – Текст: непосредственный.

11. Ерицян, А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор: специальность 12.00.14 Административное право, финансовое право, информационное право: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ерицян Альберт Володяевич ; науч. рук. Г. А. Тосунян ; Российская Академия Наук. Институт государства и права. – Москва, 2002. – 28 с. – Текст : непосредственный.

12. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М.Козлов. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с. - ISBN 5-94373-065-6. Текст : непосредственный.

13. Козлов, Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов,; под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М.: Юристь, 1999. - 320 с. – Текст: непосредственный.

14. Нестеров А.В. Философия контроля и надзора / А.В. Нестеров. – Текст: непосредственный // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». - 2005. - № 3. - С. 3-13.

15. Беляев В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений// Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации: материалы всероссийской науч.-практ. конф. Екатеринбург: Изд-во ЮрГЮА, 2001. С. 242-244.

16. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. - М.: Норма-Инфра, 1999. – 358 с. - Текст : непосредственный.

17. Бородушко, И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов / И.В. Бородушко ; под. ред. В.П. Сальникова.– СПб.: Санкт-Петерб. ун-т МВД России, 2002. – 188 с. – Текст: непосредственный.

18. Осичкина Н.Е. Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел / Н.Е. Осичкина. – Текст: непосредственный // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел – важнейшая гарантия обеспечения прав человека. М.: Щит-М, 2000. - С. 95-102.

Literature

1. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation // Russian Federation President. Official website. - 2014, 4 Dec. - URL:http://kremlin.ru/events/president/news/47173 (accessed: 01.06.2020).

2. Actual problems of administrative law: textbook for bachelors and masters / I. V. Bondarchuk, S. B. Buts, V. Yu. Dokuchaeva [et al.]; edited by M. I. Nikulin. - Simferopol: it "ARIAL", 2018. - 188 p.

3. Evsikova E. V. Features of regulatory and legal support for the implementation of regional state control over compliance with the requirements of

legislation in the field of conducting an experiment on the development of resort infrastructure and problems of its improvement / E. V. Evsikova. - Text: direct // Scientific notes of the Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Legal Sciences, 2018, Vol. 4 (70), No. 3, Pp. 204-219.

4. Legal status of the Republic of Crimea and the city of Sevastopol: actual problems of legal regulation and implementation: monograph / N. F. Avdeeva, I. A. Aleshkova, M. S. Alyabyshev [et al.] under total. scientific ed. By I. A. Umnova (Konyukhova), N. A. Frolova. - Simferopol: it "ARIAL", 2018. - 224 p.

5. Stakhov A. I. Actual problems of harmonization of judicial reform with the reform of state control and supervision / A. I. Stakhov. - Text: direct // Russian justice. - 2019. - No. 3. - Pp. 109-112.

6. Gain Y. B. Modern trends in the reform of control and Supervisory activities in the Russian Federation / Y. B. Gain, L. A. Maradona. - Text: direct / / Bulletin of the expert Council. - 2019. - № 2 (17). - Pp. 89-93.

7. Of The Russian Federation. Laws. On protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control: Federal law No. 294-FZ of 26.12.2008: adopted by the State Duma on 19 December. 2008: approved by the Federation Council on 22 Dec. 2008 (as amended by Federal laws No. 60-FZ of 28.04.2009, No. 164-FZ of 17.07.2009, ... No. 98-FZ of 01.04.2020). -Text: electronic // Official Internet portal of legal information: state system of legal information. - URL: http://ips.pravo.gov.ru:8080/document/322/ (accessed: 01.06.2020).

8. Russian Federation. Laws. On the basis of state and municipal control and supervision in the Russian Federation: draft Federal law: submitted by the Government of the Russian Federation. - Text: electronic / / Garant : [reference and legal system]. – Mode of access : by subscription.

9. Tarasov A. M. Problems of legislative support of state control / by A. M. Tarasov. - Text: direct / / State and law. - 2009. - no. 10. - P. 15-25.

10. Russian Regulatory authorities and organizations:Competence and powers: Textbook for higher and secondary law schools / Author: V. G. Bayakhchev, A. A. Dubrovsky, A. P. Gulyaev, etc. ; edited by A. p. Gulyaev; Moscow Academy of Economics and law. - ed. - Moscow: MAEP, 2000. -208 p. ISBN 5934170066. - Text: direct.

11. Yeritsyan, A.V. Prudential regulation and prudential banking supervision: specialty 12.00.14 Administrative law, financial law, information law: abstract of the dissertation for the degree of candidate of legal Sciences / albert V. Yeritsyan; scientific Director G. A. Tosunyan; Russian Academy of Sciences. Institute of state and law. - Moscow, 2002. - 28 p. - Text: direct.

12. Alyokhin, A. P. Administrative law of the Russian Federation: textbook / A. P. Alyokhin, A. A. Karmolitsky, Yu. m. Kozlov. - M.: ICD "Zertsalo-M", 2003. - 608 p. - ISBN 5-94373-065-6. Text: direct.

13. Kozlov, Yu. M. Administrative law: textbook / Yu. M. Kozlov,; ed. by Yu. M. Kozlov, L. L. Popova. - M.: Yurist, 1999. - 320 p. - Text: direct.

14. Nesterov A.V. Philosophy of control and supervision / A.V. Nesterov. - Text: direct / / national research University Higher school of Economics. - 2005. - no. 3. - P. 3-13.

15. Belyaev V. P. Prosecutor's supervision in the legal regulation of public relations// Constitutional foundations of the organization and functioning of the Institute of public power in the Russian Federation: materials of the all-Russian scientific and practical conference. Yekaterinburg: Yurgua Publishing House, 2001, Pp. 242-244.

16. Bahrakh D. N. Administrative law of Russia: textbook / D. N. bahrakh. - M.: Norma-Infra, 1999. - 358 p. - Text: direct.

17. Borodushko, I. V. Institute of control in the Russian Federation: organizational and legal bases and system of controlling bodies / I. V. Borodushko; ed. By V. P. Salnikov.– SPb.: Saint Petersburg. UN-t MVD of Russia, 2002. - 188 p. - Text: direct.

18. Osichkina N.E. Some issues of differentiation of the concepts of Prosecutor's supervision and judicial control over the activities of internal Affairs bodies / N.E. Osichkina. - Text: direct // Control and supervision of the activities of internal Affairs bodies – the most important guarantee of ensuring human rights. M.: Shield-M, 2000. - P. 95-102.