

УДК 342.9

**РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ)
И МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ**

© 2018 г.

В.П. Уманская

Всероссийский государственный университет юстиции, Москва

umanskaia@mail.ru

Поступила в редакцию 30.08.2018

Рассматриваются вопросы, характеризующие актуальность и значение регионального государственного контроля (надзора). Анализируется уровень организованности государственного контроля на региональном уровне. Рассматриваются наиболее часто встречающиеся виды контроля, которые действующим законодательством отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, но на данный момент не включены в законопроект в перечень видов регионального государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: государственный контроль, муниципальный контроль, контрольно-надзорная деятельность, надзор, органы исполнительной власти.

В последние несколько лет по поручению Президента РФ Министерством экономического развития РФ совместно с общественными объединениями, представляющими интересы бизнеса, научными и экспертными организациями был подготовлен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (законопроект № 332053-7). Далее на протяжении нескольких лет последовала кропотливая работа над проектом. Он проходил широкое обсуждение в экспертных кругах, поэтапное согласование, несколько стадий доработки и совершенствование. В конце 2017 года законопроект № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ был внесен в Государственную думу и 21 февраля 2018 года принят в первом чтении.

В настоящее время готовятся поправки к законопроекту и продолжается работа в рамках дальнейшей его подготовки к рассмотрению во втором чтении. Министерством экономического развития РФ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовлен пакет поправок, которые 4 мая 2018 г. представлены Правительством Российской Федерации в Государственную думу.

Проект федерального закона позволит сформировать правовые и организационные основы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации. В нем устанавливаются перечни видов федерального² и регионального³ государственного контроля (надзора) и муниципально-го контроля⁴.

Основные полномочия по реализации контрольно-надзорной деятельности в соответствии с действующим законодательством возложены на федеральные органы государственной власти. Об этом свидетельствует количество видов федерального государственного контроля (более 150 видов), число контрольно-надзорных органов на федеральном уровне (более 200 тыс. человек), а также масштабы проводимых федеральных проверок (в 2017 году было проведено более 1 млн проверок). Объемы контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ на порядок ниже по сравнению с федеральным уровнем. Органами исполнительной власти субъектов РФ осуществляется около 50 видов контроля. За прошедший 2017 год на региональном уровне было проведено чуть более 345 тысяч плановых и внеплановых проверок [1].

Однако значение регионального государственного контроля (надзора) не стоит недооценивать. От качества и эффективности его реализации во многом зависит безопасность, здоровье и жизнь граждан.

До принятия федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» работа в субъектах РФ по реформированию системы контрольно-надзорной деятельности осуществляется на основе приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», паспорт которой был утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12. Данной приоритетной программой предусмотрено повышение качест-

ва реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях. На основе приоритетного проекта разработана целевая модель «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р).

Согласно информации, представленной в Докладе Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» [1] в настоящее время во всех субъектах Российской Федерации разработаны и утверждены «дорожные карты» по реализации целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации». Как свидетельствует мониторинг внедрения субъектами Российской Федерации целевой модели и приоритетного проекта, за прошедший 2017 год целевая модель была внедрена в субъектах Российской Федерации на 86%.

Лидерами по внедрению целевой модели среди федеральных округов являются Уральский и Приволжский федеральные округа, с достижением 84% и 82% показателей соответственно. Только 6 субъектов Российской Федерации достигли от 25% до 50% показателей модели – Брянская область, Забайкальский край, Красноярский край, Приморский край, Чукотский автономный округ и Ярославская область [1].

Наиболее проблемными на данном этапе внедрения целевой модели представляются показатели, выполнение которых региональными органами исполнительной власти возможно исключительно только после выполнения по ним своей первоначальной части федеральными органами исполнительной власти. Так, показатель «Доля видов регионального государственного контроля в числе 7 приоритетных, по которым план проверок составлен на основании риск-ориентированного подхода» может быть достигнут в полном объеме только после достижения показателя «Доля видов регионального государственного контроля в числе 7 приоритетных, по которым утверждены критерии отнесения подконтрольных субъектов к категории риска».

Приоритетной программой предусматривается внедрение системы управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Риск-ориентированный подход предусматривает необходимость оценки качества и результатов контрольной деятельности. До настоящего времени основаниями оценки деятельности служат показатели объема выполненной контрольно-

надзорной работы (количество проверок, выявленных нарушений, контролеров и т.д.)⁵. Предлагается установление системы оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля⁶.

В настоящее время субъектам РФ еще только предстоит разработать показатели оценки результативности и эффективности по каждому виду регионального контроля (надзора). Достижение показателя приоритетного проекта «Наличие порядка (методики) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» невозможно без соответствующих базовых основ, установленных на федеральном уровне⁷.

Особенностью регионального государственного контроля (надзора) является то, что субъекты РФ вынуждены приводить свое законодательство в соответствие с федеральными нормами. В связи с этим частые, и порой плохо продуманные, изменения федеральных законов приводят к коллизиям и противоречиям на региональном уровне.

Безусловно, принятие нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» позволило бы более стабильно и планомерно развивать не только региональное законодательство, но и практику осуществления контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ.

В связи с тем что принятие указанного законопроекта находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, ответственным Комитетом Государственной думы по контролю и регламенту было принято решение направить проект в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний. Большинство субъектов РФ (67 регионов) направили свои решения в Государственную думу, из них 25 субъектов РФ представили позиции как законодательного, так и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В остальных случаях решения поступили в Государственную думу только от одного из органов.

Почти все субъекты РФ поддерживают принятие данного законопроекта, кроме Правительства Кабардино-Балкарской Республики. В качестве обоснования такой позиции в письме Правительства Кабардино-Балкарской Республики указывается на то, что ограничение периодичности проведения проверок, а также отказ от проведения плановых проверок может привести к увеличению количества нарушений законодательства в сфере государственного регулирования

ния цен (тарифов), а также к безнаказанности лиц, допустивших нарушения в указанной сфере деятельности. Кроме того, в обосновании указывается, что отказ от проведения внеплановых проверок в случае поступления информации о нарушении установленных требований законодательства Российской Федерации приведет к бездействию со стороны государственного органа при нарушении прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также создаст угрозу причинения ущерба и вреда здоровью неопределенного круга лиц. В связи с этим Правительством Кабардино-Балкарской Республики предлагается доработать методику проведения плановых и внеплановых проверок на основе риск-ориентированного подхода в отношении регионального государственного контроля (надзора).

Полностью поддерживают законопроект и не имеют никаких замечаний как законодательные, так и исполнительные органы 12 субъектов РФ (Волгоградская, Курская, Курганская, Липецкая, Новгородская, Смоленская, Самарская, Пензенская области, республики Ингушетия и Карелия, Камчатский край и Севастополь). Заключение только от исполнительных органов власти прислали 14 субъектов РФ. В них законопроект полностью поддерживается и замечаний не имеется. Еще из 9 субъектов РФ поступили заключения только от законодательных органов власти, которые также поддерживают проект без замечаний и предложений. Таким образом, 35 субъектов РФ не имеют никаких возражений против законопроекта. Из 14 субъектов РФ поступили письма, в которых один из органов государственной власти высказал замечания к законопроекту, а другой их не имеет. Из 17 субъектов РФ поступили отзывы только из одного органа государственной власти, в которых содержатся замечания.

Одной из главных задач, поставленных перед субъектами РФ, является обеспечение нормативно-правового регулирования регионального государственного контроля (надзора). Законопроектом предусматривается необходимость принятия положений о каждом виде государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также необходимость принятия административных регламентов⁸, определяющих административные процедуры проведения контроля (надзора). Осуществление контроля, который не вошел в закрытый перечень, станет невозможным. За пределами указанных в законопроекте и приложенных к нему перечней видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля могут осуществляться только виды регионального государственного контроля (надзора), установ-

ленные в субъектах Российской Федерации по предметам их ведения.

Согласно целевой модели, субъектам РФ предстоит разработать и принять положения о видах регионального государственного контроля (надзора) и административные регламенты исполнения государственных функций по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) за один год (с 31 декабря 2017 г. по 31 декабря 2018 г.)⁸. Данная работа напрямую сопряжена с необходимостью определения перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на их осуществление.

Большинство замечаний, высказанных субъектами РФ в заключениях на законопроект, касались именно проблем определения видов государственного контроля (надзора) и разграничения их между федеральным и региональным уровнями.

Отметим лишь наиболее часто встречающиеся виды контроля, которые действующим законодательством отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, однако не включены в законопроект в перечень видов регионального государственного контроля (надзора) (далее – Перечень № 2).

Так, например, часть 2 статьи 12.1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» устанавливает, что к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей относится осуществление регионального государственного контроля за соблюдением соответствующих требований законодательства Российской Федерации. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения относится осуществление регионального контроля за соблюдением требований законодательства РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

Учитывая изложенное, Перечень № 2 необходимо дополнить таким видом регионального контроля, как контроль за соблюдением законодательства РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

Кроме того, законопроектом не предусмотрен такой вид регионального государственного контроля (надзора), как контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований к роз-

ничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. Данные полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ предусмотрены пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Перечень № 2 должен быть дополнен контролем за соблюдением требований к розничной продаже спиртосодержащей алкогольной продукции.

В перечне видов регионального контроля (надзора) отсутствует государственный контроль за соблюдением условий организации регулярных перевозок (часть 2 статьи 35 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Таким образом, принятие нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» накладывает на органы государственной власти субъектов РФ дополнительные серьезные обязательства по разработке собственного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. Установление исчерпывающих перечней регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля требует максимально детального согласования с действующим федеральным законодательством с тем, чтобы все предусматриваемые виды регионального контроля (надзора) были учтены. В противном случае ошибки в федеральном законодательстве могут заблокировать возможность реализации отдельных видов контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ.

Примечания

1. Проект федерального закона подготовлен в соответствии с Поручением Президента Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № Пр-2724, а также поручениями Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2016 г. № ДМ-П36-496 (пункт 2), от 6 июня 2016 г. № ДМ-П13-3393 (пункт 6), от 8 июня 2016 г. № СП-П36-3381 (пункты 2 и 3), от 15 сентября 2016 г. № СП-П36-5527 и пунктом 6 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

2. Включает в себя 152 вида федерального государственного контроля (надзора).

3. Включает в себя 44 вида регионального государственного контроля (надзора).

4. Включает в себя 11 видов муниципального контроля.

5. При этом полностью отсутствует учет, характеризующий реальный эффект контрольной деятельности государства, – например, регистрация случаев причинения вреда в подконтрольной сфере.

6. В соответствии с частью 5 статьи 16 законопроекта порядок определения показателей результативности и эффективности контроля будет определяться правовым актом Правительства РФ.

7. Минэкономразвития России в целях методологической поддержки была разработана базовая модель по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

8. В настоящее время на федеральном уровне утверждено более 150 административных регламентов осуществления контрольно-надзорных функций. В то время как на региональном уровне к концу первого квартала 2017 года административные регламенты были приняты только по 13 видам регионального контроля (надзора).

Список литературы

1. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» / Минэкономразвития России, Москва, 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://ar.gov.ru/uploads/storage/4a/7e/d57cc6ca7e8fb76098f33759873c012d6d0c9bbd.pdf> (дата обращения: 30.03.2018).

2. Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main> (дата обращения: 30.03.2018).

REGIONAL ASPECT OF THE FEDERAL LAW ON STATE CONTROL (SUPERVISION) AND MUNICIPAL CONTROL

V.P. Umanskaya

The paper examines some issues characterizing the relevance and importance of regional state control (supervision). An analysis is presented of the level of state control organization at the regional level. The most common types of control are considered, which are attributed by current legislation to the powers of the state power bodies of the Russian Federation entities, but are not currently included in the list of types of regional state control (supervision) in the draft law.

Keywords: state control, municipal control, control and supervisory activities, supervision, executive authorities.

References

1. Doklad «Ob osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), municipal'nogo kontrolya v sootvetstvuyushchih sferah deyatel'nosti i ob ehffektivnosti takogo kontrolya (nadzora) / Minehkonomrazvitiya Rossii, Moskva, 2018 g. [Ehlektronnyj resurs]. URL: <http://ar.gov.ru/uploads/storage/4a/7e/d57cc6ca7e8fb76098f33759873c012d6d0c9bbd.pdf> (data obrashcheniya: 30.03.2018)
2. Oficial'nyj sayt Minehkonomrazvitiya Rossii [Ehlektronnyj resurs]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/main> (data obrashcheniya: 30.03.2018).