

УДК 342.914
DOI 10.52452/19931778_2021_6_158

ПРИНЦИПЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАН-УЧАСТНИЦ СНГ

© 2021 г.

Я.В. Ткач

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

sheyk2008@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.11.2021

В настоящей статье, используя сравнительно-правовой метод и ретроспективный анализ законодательства контрольно-надзорной деятельности, автор исследует принципы, регулирующие организацию и проведение контрольно-надзорной деятельности стран-участниц СНГ. Представлена краткая характеристика принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации. Сделан обзор принципов контроля и надзора Великобритании и Испании. Определены основные аспекты анализа положений о принципах контрольно-надзорной деятельности стран-участниц СНГ. Сделан вывод о разной степени разработанности положений о принципах контроля и надзора государств-участников СНГ, подчеркнута преимущество системы принципов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, предложено дополнить систему принципов.

Ключевые слова: принципы контрольно-надзорной деятельности, основополагающие положения, контроль и надзор, СНГ.

Одним из способов изучения правовых категорий является использование сравнительно-правового метода. Применение сравнительно-правового метода в изучении принципов контрольно-надзорной деятельности зарубежных стран будет способствовать более полному пониманию принципов контроля и надзора в Российской Федерации. На наш взгляд, более подходящими для сравнительного анализа являются положения о принципах контроля и надзора стран-участниц СНГ, поскольку правовые системы указанных государств, как и правовая система Российской Федерации, формировались на постсоветском пространстве. В рамках сравнительного исследования будут рассмотрены положения о принципах контрольно-надзорной деятельности Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Армения, Республики Таджикистан, Республики Молдова, Республики Узбекистан, Республики Кыргызстан, Республики Туркмения. Положения о принципах контроля и надзора будут рассматриваться отдельно по каждому из указанных государств, и в конце исследования будет сделан общий вывод.

Принципы контрольно-надзорной деятельности стран-участниц СНГ будут рассмотрены в следующем аспекте: законодательное закрепление принципов контрольно-надзорной деятельности, сформированность системы принципов, направленность принципов, раскрытие содержания принципов в нормативно-правовом акте. Используя ретроспективный анализ, проследим тенденции развития института принципов контроля и надзора.

Считаем необходимым начать анализ с общей характеристики принципов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, а затем перейти к принципам контроля и надзора некоторых стран-участниц СНГ.

Масштабная административная реформа в Российской Федерации затронула и институт контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. На законодательном уровне был принят нормативно-правовой акт, в котором закреплены основы организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а именно Федеральный закон от 31.07.2020 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее по тексту – 248-ФЗ) [1]. По нашему мнению, указанный нормативно-правовой акт хорошо адаптирован к изменениям, произошедшим во взаимодействии государственных органов и хозяйствующих субъектов. Эффективность контроля и одновременное снижение административного давления на деятельность хозяйствующих субъектов, а также унификация правовых средств при проведении контрольных мероприятий являются ожидаемыми результатами от действия принятого закона. Закон ввел новую систему принципов, необходимую для поддержания результативной контрольно-надзорной деятельности. Впервые сформулированы и закреплены институционные принципы контроля и надзора. В систему принципов контрольно-надзорной деятельности на законодательном уровне вошли законность и обоснованность; стимулирование

добросовестного соблюдения обязательных требований; соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц; охрана прав и законных интересов контролируемых лиц, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц; недопустимость злоупотребления правом; соблюдение охраняемой законом тайны; открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Отметим следующую юридическую конструкцию: принципы помещены в отдельную главу общих положений названного закона, которая называется «Принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля», при этом понятие «принцип» упоминается лишь в названии главы 2, в статьях же самой главы понятие «принцип» отсутствует. Законодатель достаточно полно раскрывает содержание каждого принципа, подробное содержательное изложение, по нашему мнению, приведет к единому пониманию и применению принципов. Структура принципов четкая и ясная. Безусловно, принципы взаимосвязаны между собой, что способствует единообразному и целенаправленному осуществлению контроля и надзора. Внимательно изучив главу 2, отметим, что в главе содержатся принципы общеправовой, организационно-функциональной, процессуально-правовой направленности. Вполне естественно, что 248-ФЗ не закрепил понятия принципов контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, поскольку вопрос дефиниции принципов контрольно-надзорной деятельности, по нашему мнению, входит в рамки изучения науки административного права. Отметим, что в указанном законе не смешиваются такие две правовые категории, как принцип и презумпция, как это сделано в статье 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля» [2].

Перейдем к анализу контрольно-надзорного законодательства стран-участниц СНГ.

В Республике Беларусь основной комплекс правоотношений, возникающих при осуществлении государственного контроля, урегулирован Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной деятельности) в Республике Беларусь» (далее – Указ Президента Республики Беларусь № 510) [3]. Целями насто-

ящего Указа Президента Республики Беларусь № 510 являются совершенствование контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь, определение единого порядка ее проведения, создание дополнительных условий для развития эффективных форм хозяйствования. Основными целями контрольно-надзорной деятельности являются минимизация вмешательства контролирующих субъектов в деятельность субъектов предпринимательства, смещение акцента контрольно-надзорной деятельности в сторону профилактического и предупредительного характера.

Указом Президента Республики Беларусь № 510 утверждается Положение о порядке организации и проведения проверок, которым определяется порядок организации и осуществления контроля (надзора) в Республике Беларусь. В статью 3 главы 1 Положения о порядке организации и проведения проверок включены принципы, в соответствии с которыми осуществляется контрольная (надзорная) деятельность. Принципами контрольно-надзорной деятельности законодатель определяет презумпцию добросовестности и невиновности проверяемого субъекта; законность при назначении, проведении, оформлении результатов проверки, вынесении решений и рассмотрении жалоб на решения контролирующих (надзорных) органов, требования (предписания) об устранении нарушений, действия (бездействие) проверяющих; открытость и доступность нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора), постоянную возможность ознакомления с этими актами, в том числе путем обязательного размещения их текстов на сайтах государственных органов и иных организаций; равенство прав и законных интересов всех проверяемых субъектов; открытость информации о включении проверяемых субъектов в план выборочных проверок на предстоящий период; ответственность контролирующих (надзорных) органов, их должностных лиц за нарушение законодательства при осуществлении контроля (надзора); предупреждения совершения правонарушений. Данной перечень принципов в течение времени дополнялся лишь единожды: в 2012 году Указом Президента Республики Беларусь от 26.07.2012 № 332 был дополнен принципом предупреждения совершения правонарушений.

Принципы в статье 3 Положения о порядке организации и проведения проверок (далее – Положение) исключительно перечисляются, и

их содержание не раскрывается ни в самой статье, ни в остальных статьях Положения. Однако в общих статьях самого Указа Президента Республики Беларусь № 510 можно усмотреть содержание некоторых принципов контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь. Содержание презумпции добросовестности раскрывается следующим образом: проверяемый субъект признается добросовестно исполняющим требования законодательства, пока не доказано иное. Презумпция невиновности характеризуется следующим образом: в случае неясности или нечеткости предписаний акта законодательства решения должны приниматься в пользу проверяемого субъекта.

Стоит отметить, что большая часть принципов, содержащихся в общих статьях Указа Президента Республики Беларусь № 510, изложена в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 16.10.2017 № 376, именно этот указ являлся одним из ключевых в становлении контрольно-надзорной деятельности в Республике Беларусь.

Отметим, что из текста Указа Президента Республики Беларусь № 510 можно выделить принципы, не закрепленные в статье 3 Положения, но регулирующие контрольно-надзорную деятельность, такие как: обязательность для всех контролирующих (надзорных) органов и контролируемых субъектов; принцип невмешательства в производственно-хозяйственную деятельность субъекта, в соответствии с которым незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта запрещается и влечет привлечение должностных лиц контролирующих (надзорных) органов к установленной законодательными актами ответственности. Также просматривается принцип приоритета проведения предупредительно-профилактических мероприятий, в соответствии с которым контрольная (надзорная) деятельность осуществляется с использованием мер профилактического и предупредительного характера, реализуемых контролирующими (надзорными) органами во взаимодействии с субъектами, подлежащими контролю (надзору) путем: проведения мониторинга, направления рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга; проведения разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства, применения его положений на практике; информирования субъектов (включая использование средств глобальной компьютерной сети Интернет, средств массовой информации) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролируемыми (надзорными) органами; проведения семинаров,

круглых столов и другого. Выделим и принцип недопустимости множественного государственного контроля, в соответствии с которым проверка контролирующим (надзорным) органом проверяемого субъекта по одному и тому же вопросу за один и тот же период, в том числе в ходе совместной проверки, не допускается. Подчеркнем, принципы контрольно-надзорной деятельности в Республике Беларусь не представляют собой единую систему, так как принципы разбросаны в положениях нормативно-правового акта, содержание принципов не раскрывается, происходит смешение категорий «принцип» и «презумпция», при этом можно выделить как общеправовые принципы, организационные и процессуальные принципы контроля и надзора.

Важным шагом в реформировании государственного контроля и надзора в отношении субъектов предпринимательства в Республике Казахстан стало введение в 2011 году в действие Закона Республики Казахстан от 06 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» (далее – Закон № 377-IV) [4]. Закон № 377-IV закрепил правовые основы государственного контроля и надзора в Республике Казахстан. Значительное снижение давления контролирующими органами на сферу предпринимательской деятельности стало результатом действия указанного выше нормативно-правового акта. Одной из целей Закона № 377-IV было установление единых принципов осуществления контрольной и надзорной деятельности.

Так, статья 4 «Принципы и задачи контроля и надзора» Закона № 377-IV закрепляла следующие принципы контрольно-надзорной деятельности: законность; равенство всех перед законом и судом; презумпция добросовестности физического или юридического лица; гласность; плановость и системность контроля и надзора; профессионализм и компетентность должностных лиц государственных органов; принцип ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностными лицами органов контроля и надзора своих обязанностей и превышение ими своих полномочий; принцип необходимости и достаточности; принцип поощрения добросовестных проверяемых субъектов, концентрации контроля и надзора на нарушителях; повышения способности проверяемых субъектов и потребителей к самостоятельной защите своих законных прав; подотчетности и прозрачности системы государственного контроля и надзора; независимости; объективности и беспристрастности; достоверности.

Закрепленные в нормативно-правом акте принципы обладали общеправовой, процессуально-правовой, организационно-правовой направленностями.

Авторы Концепции государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 апреля 2014 года № 380 [5], ориентируясь на мировой опыт, выделяли три основные модели реформирования взаимоотношений государства и субъектов предпринимательства.

Первая модель самая радикальная, характеризующаяся плановым характером взаимоотношений бизнеса и государства; вторая модель основывается на механизмах усовершенствования регулирований посредством использования оценок эффективности, снижения издержек, точечных секторальных реформ, построения институциональной системы недопущения неэффективных регулирований; и третья модель является декларативной, поскольку основная цель данной модели – приоритет интересов государства над интересами бизнеса.

В Концепции государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 апреля 2014 года № 380, указывается, что для Республики Казахстан подходящей моделью взаимодействия государства и бизнеса является вторая модель, опробованная в развитых индустриальных государствах. В отличие от других описанных моделей, эта модель предусматривает формирование целенаправленной государственной политики, ее институциональное обеспечение и последовательное внедрение. Для реализации баланса государственных интересов и интересов субъектов предпринимательства был принят Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 (также по тексту – Предпринимательский кодекс) [6]. С принятием Предпринимательского кодекса Республика Казахстан перешла на этап развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности, характеризующийся повышением эффективности государственного контроля и снижения административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан стал первым кодифицированным актом, содержащим нормы, регулирующие организацию государственного контроля.

Одной из задач Предпринимательского кодекса Республики Казахстан является установление единых принципов осуществления контрольной и надзорной деятельности для всех регулирующих органов.

Положения о государственном контроле и надзоре включены в главу 13 Предпринимательского кодекса. В пункте 2 статьи 131 Предпринимательского кодекса закреплены такие принципы, как принцип независимости, объективности, беспристрастности, достоверности форм контроля и надзора; в пункте 4 статьи 131 Предпринимательского кодекса указаны принципы поощрения добросовестных проверяемых субъектов, концентрации контроля и надзора на нарушителях [6]. Принципы в статьях кодекса содержательно не раскрываются. Необходимо отметить, что в Предпринимательском кодексе по сравнению с Законом Республики Казахстан от 06 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» перечень принципов значительно сузился, остались лишь принципы процессуального правового характера, закрепленные в статье 131 Предпринимательского кодекса. При этом в статье 3 в общих положениях Предпринимательского кодекса закреплены принципы взаимодействия субъектов предпринимательства и государства. Считаем возможным из числа данных принципов взаимодействия субъектов предпринимательства и государства выделить принципы, относящиеся к регулированию контрольно-надзорной деятельности. Это законность; прозрачность деятельности государственных органов и доступность информации; повышение способности субъектов предпринимательства к самостоятельной защите своих прав и законных интересов; приоритет предупреждения правонарушения; взаимная ответственность субъектов предпринимательства и государства; недопустимость незаконного вмешательства государства в дела субъектов предпринимательства. Отметим, что «разброс» принципов, относящихся к регулированию контрольно-надзорной деятельности, в кодексе демонстрирует трансформацию роли и значимости принципов. Многие из принципов контрольно-надзорной деятельности стали «ядром» основ взаимодействия государства и бизнеса и были закреплены в общих положениях. Подчеркнем, что ни ранее действовавший Закон Республики Казахстан от 06 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан», ни действующий Предпринимательский кодекс не раскрывают содержания принципов. Вероятно, законодатель оставил этот вопрос для науки административного права. По мнению автора, отсутствие раскрытия содержания принципов может привести к отсутствию их единого толкования.

Закон Республики Армения «Об организации и проведении проверок в Республике Ар-

мении» от 17.05.2000 года (далее – Закон Республики Армения от 17.05.2000) [7] регулирует отношения, связанные с организацией и проведением проверок хозяйствующих субъектов, а также устанавливает единый порядок их осуществления. Отметим, что в положениях Закона Республики Армения от 17.05.2000 принципам контрольно-надзорной деятельности не посвящена ни одна статья. Исключительно из содержания п. 2, п. 3, п. 4 статьи 3, статьи 4 можно выделить принцип законности, принцип невмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, принцип соразмерности, принцип целенаправленности проверок, принцип оперативности. Можно сделать вывод, что на законодательном уровне принципам государственного контроля уделено недостаточное внимание и система отраслевых принципов не сформирована.

Ряд исследователей говорят о функционирующей системе конституционных принципов государственного контроля, вытекающей из главы Конституции «Основы конституционного строя», и к числу конституционных принципов государственного контроля относят принцип определенности, объективности, независимости, ответственности, гласности. По нашему мнению, для эффективной системы государственного контроля необходимы принципы, закрепленные не в Конституции, а в специальном законе, в данном случае Законе Республики Армения от 17.05.2000. Прямое закрепление принципов в тексте Закона Республики Армения от 17.05.2000 будет способствовать единообразному осуществлению контрольно-надзорной деятельности. В Республике Армения принципам контроля и надзора на законодательном уровне не уделено должного внимания, отсутствует единая система принципов, что снижает эффективность организации и проведения контрольных мероприятий.

В начале 2000-х годов в Кыргызской Республике начинается первый этап реформы государственного управления. Реорганизуется система органов государственного управления, и вводятся меры по сокращению числа необоснованных проверок деятельности субъектов предпринимательства. В указанный период контрольно-надзорная деятельность регулируется указами Президента Кыргызской Республики «О реорганизации органов государственного управления» от 28.12.2000 и «О мерах по сокращению числа необоснованных проверок деятельности субъектов предпринимательства» от 16.02.2002. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 04.04.2002 № 194 «О порядке проведения проверок государственными кон-

тролирующими органами деятельности субъектов предпринимательства» была закреплена система основных принципов осуществления проверок хозяйствующих субъектов. Так, в главе второй указанного нормативно-правового акта содержались принципы: соблюдение прав и законных интересов субъектов предпринимательства; защита прав и интересов потребителя; недопущение нарушения со стороны субъектов предпринимательства законов и иных нормативно-правовых актов; объективность, единообразность и гласность, равный подход к субъектам со стороны контролирующих государственных органов.

В связи с необходимостью формирования стратегии устойчивого развития страны и решения задачи повышения эффективности государственных проверок и устранения необоснованного и излишнего вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов в 2007 году принимается Закон Кыргызской Республики от 25.05.2007 № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства».

В статье 3 указанного нормативно-правового акта закреплены принципы осуществления проверок деятельности субъектов предпринимательства, а именно принцип презумпции добросовестности; недопустимость дублирования ведомственного и межведомственного контроля и надзора; финансирование проведения проверок из средств государственного бюджета; установление обязательных требований, подлежащих проверке законами и постановлениями правительства; обязательное информирование о нормативно-правовых актах, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке; непрерывность и оперативность проведения проверки, то есть полное и максимально быстрое осуществление ее в течение установленного срока; невмешательство в деятельность субъектов предпринимательства; законность, объективность и гласность деятельности уполномоченных органов. В основном в систему принципов вошли принципы общеправовой и организационно-правовой направленности.

Подчеркнем, что по тексту закона не раскрывается содержание принципов, что, на наш взгляд, ведет к отсутствию единообразного применения принципов проверяющими субъектами.

Стоит отметить, что на законодательном уровне в Кыргызской Республике закреплены принципы, которые больше не встречаются ни в одном нормативно-правовом акте стран-участников СНГ, регулирующем контрольно-надзорную деятельность. Так, на законодательном уровне установлено, что противоречия и неясности в законодательстве, устанавливающем

обязательные требования, не могут быть использованы против субъектов предпринимательства. Данный принцип направлен на защиту интересов субъектов предпринимательства, а также на совершенствование законодательной базы, закрепляющей обязательные требования.

Закрепляется принцип надлежащего исполнения нормы права, в соответствии с которым если субъект предпринимательства в своей деятельности применил норму права, противоречащую другой норме права, то его действия являются надлежащими и не считаются противозаконными. Данный принцип также защищает интересы предпринимательства от несовершенной нормативной базы. Заметим, что хотя данный принцип не закреплен в системе принципов контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации, но имеющаяся судебная практика свидетельствует о применении данного принципа судами при рассмотрении дел, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности.

На текущий момент в Кыргызской Республике идет период совершенствования системы информационной открытости деятельности государственных органов, системы электронного управления в Кыргызской Республике.

Развитие законодательства о государственном контроле в Республике Молдова начинается с концепции государственного контроля, утвержденной Постановлением Парламента №189 от 19.07.1994 [8]. В рамках данной концепции были разработаны основные принципы организации государственного контроля. В этой концепции раньше, чем в других государствах, на законодательном уровне подчеркивался принцип соблюдения охраняемой законом тайны. Однако в положения Закона Республики Молдова от 8 июня 2012 года № 131 «О государственном контроле предпринимательской деятельности» данный принцип включен не был, и система принципов была пересмотрена. В соответствии со статьей 3 Закона Республики Молдова от 8 июня 2012 года № 131 основами контроля являются предупреждение нарушения законодательства посредством консультативного аспекта контроля; объективность и беспристрастность; осуществление контроля на основе оценки рисков; презумпция соблюдения лицом, подлежащим контролю, законодательства; прозрачность индивидуальных и регулирующих актов, изданных контролирующим органом; законность и соблюдение полномочий, прямо предусмотренных законом; соразмерность контроля и целесообразность его инициирования – проведение контроля только тогда, когда это необходимо для осуществления контролирующего

органом своих функций и когда все другие способы проверки соблюдения законодательства лицом, подлежащим контролю, были исчерпаны; соразмерность и целесообразность в отношении продолжительности контроля – осуществление контроля в возможно более короткие сроки в зависимости от предъявляемого контролирующим органом основания; учет всех действий и актов контроля; право обжалования любого факта или акта контроля и возмещения причиненного ущерба; недопущение наличия имущественного интереса контролера путем исключения прямого отчисления в бюджет соответствующего контролирующего органа сумм взимаемых штрафов; недопущение нарушения и/или приостановления деятельности проверяемого лица [9]. Принципам контроля и надзора в Республике Молдова на законодательном уровне уделено должное внимание, в систему принципов вошли принципы как общеправовые, процессуальные и организационные, однако в статьях нормативно-правового акта, закрепляющего принципы контроля и надзора, содержание принципов не раскрывается.

С 2006 года в Республике Таджикистан контроль и надзор за деятельностью в сфере предпринимательства регулируется специальным законом, которым были установлены основы контрольно-надзорного законодательства. Однако мониторинг системы контроля и надзора в Республике Таджикистан показал, что деятельность хозяйствующих субъектов подвергается многочисленным проверкам со стороны государственных органов. В 2014 году начинается реформирование контрольно-надзорной деятельности. Основой контроля и надзора должна была стать система проверок на основе рисков, контрольных перечней и других мер для повышения эффективности и прозрачности проверок. Опираясь на опыт Словении, Германии, Великобритании и Литвы, был разработан и принят Закон Республики Таджикистан от 25.12.2015 № 1269 «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов» (далее – Закон Республики Таджикистан от 25.12.2015 № 1269) [10]. Закон Республики Таджикистан от 25.12.2015 № 1269 призван обеспечить полную прозрачность проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов, а также исключить несанкционированные проверки деятельности предприятий. Статья 9 Закона Республики Таджикистан от 25.12.2015 № 1269 устанавливает основные принципы проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов. В систему принципов контрольно-надзорной деятельности включены следующие принципы: законность, объективность и гласность; преду-

прежде и устранение правонарушений; добросовестность должностных лиц проверяющих органов и хозяйствующего субъекта; защита прав и законных интересов хозяйствующих субъектов; недопущение вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, не связанного с предметом проверки; периодичность проведения проверок; недопустимость дублирования ведомственного и межведомственного контроля и проверок при проведении проверок; обязательность информирования хозяйствующих субъектов проверяющими органами о нормативных правовых актах, предусматривающих обязательные условия и требования, соблюдение исполнения которых подлежит проверке; открытость и доступность информации о проверке деятельности хозяйствующих субъектов; осуществление проверок с соблюдением требований закона только в зоне деятельности хозяйствующего субъекта; минимизация нагрузки на хозяйствующий субъект, связанной с осуществлением проверок его деятельности с обеспечением эффективного снижения рисков; непрерывность и оперативность проведения проверки в течение установленного срока; обязанность проверяющих органов по обоснованию своих действий на основе степени риска.

Из представленного перечня принципов видно, что в основе проверок лежат общеправовые принципы, система проверок базируется на принципе предупреждения и устранения правонарушений. Подчеркнем, что исключительно в Республике Таджикистан в систему принципов контроля и надзора включен принцип добросовестности должностных лиц проверяющих органов, но при этом законодатель возлагает обязанность проверяющих органов по обоснованию своих действий на основе степени риска. Система принципов, закрепленная Законом Республики Таджикистан от 25.12.2015 № 1269, не является новой. Большинство принципов перенесены из ранее действовавшего закона от 2006 года. Стоит отметить, что ранее закрепленный принцип пресечения правонарушений трансформировался в принцип устранения правонарушений. По нашему мнению, это подчеркивает позицию государства по исключению правонарушений в сфере контрольно-надзорной деятельности. Заслуживает нашего внимания и тот факт, что законодатель в представленной системе основополагающих положений контрольно-надзорной деятельности не смешивает принципы и презумпции, как это сделано в нормативных актах Республики Казахстан и Республики Беларусь, Республики Молдова.

Система принципов государственного контроля и надзора деятельности хозяйствующих

субъектов закреплена в статье 5 Закона Республики Узбекистан № 717-1 от 24.12.1998 «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов». В данную систему вошли принципы: законность, объективность и гласность в деятельности контролирующих органов; защита прав и законных интересов юридических и физических лиц; невмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов; приоритет прав субъекта предпринимательства, в соответствии с которым все неустраняемые противоречия и неясности законодательства, возникающие в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, толкуются в пользу субъекта предпринимательства [11]. Система принципов включает в основном общеправовые принципы и презумпцию. Законодательно раскрывается лишь презумпция невиновности.

В Республике Туркменистан, имеющей особый правовой статус в СНГ, а также признанный мировым сообществом правовой статус постоянного нейтралитета, отсутствует законодательство, устанавливающее основы контрольно-надзорной деятельности. Однако в нормативно-правовых актах, регулирующих обязательную сертификацию, продовольственную безопасность, пожарную безопасность, авиационную безопасность, обращение химических средств, содержится отсылочная норма, в которой указывается необходимость осуществления государственного контроля и надзора правительством страны или уполномоченным правительством органом. Но ни одним актом не устанавливается порядок проведения контроля и надзора, не закрепляются основные принципы организации и проведения контрольно-надзорных действий.

Также укажем, что специальные национальные законы, регулирующие деятельность органов контроля и надзора, приняты и в странах Европы, таких как Румыния, Словения, Швеция, Великобритания, Испания [12].

Отметим, что в законодательстве Великобритании и Испании уделено должное внимание системе принципов контроля и надзора. Так, Закон Великобритании «О регулирующем воздействии и применении санкций и Руководство для регулирующих органов, направленных на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности» определяет принципы контрольно-надзорной деятельности, которые обязаны способствовать экономическому росту и минимальному вмешательству в деятельность бизнеса. Среди принципов выделим принцип риск-ориентированного подхода к проверкам; принцип ответственности за эффективность и результативность деятельности;

принцип независимости принимаемых контролирующим лицом решений; принцип ясности требований для бизнеса и соответствующего эффективного разъяснения требований; принцип недопустимости перегружать бизнес как проверками, так и предоставлением ненужной информации.

Закон Испании о правовом статусе органов исполнительной власти и общих административных процедурах (*Ley 30/1992 de RSAPPAC*) закрепляет принцип презумпции действительности представительства; принцип оперативности; принцип транспарентности и гласности; принцип административного упрощения; принцип соразмерности; принцип равенства; принцип эффективности. Указанные принципы подчеркивают, что деятельность органов государственного контроля и надзора в большей степени имеет превентивную направленность, нежели репрессивную [13].

В качестве итога вышеизложенному отметим следующее: анализ законодательства о государственном контроле и надзоре стран-участниц СНГ демонстрирует отношение законодателя к институту принципов. Большинство государств, как и Российская Федерация, идут по пути построения единой и логически выстроенной системы принципов контроля и надзора. Однако в законодательстве большинства стран не уделено должного внимания содержательной составляющей принципов, как это сделано в главе 2 248-ФЗ Российской Федерации. На наш взгляд, система принципов контроля и надзора, закрепленная в Российской Федерации 248-ФЗ, по сравнению с системами принципов стран-участниц СНГ выглядит более проработанной, что будет способствовать эффективности контрольно-надзорной деятельности. Подчеркнем, что фактически вся система закрепленных на законодательном уровне принципов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации направлена на установление границ допустимого поведения контрольно-надзорного органа при проведении контрольно-надзорных мероприятий, совершения контрольно-надзорных действий. Проведя анализ систем принципов стран-участниц СНГ, считаем необходимым включить в систему принципов контроля и надзора Российской Федерации принцип взаимной ответственности и заинтересованности контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица при проведении контрольно-надзорных мероприятий, совершении контрольно-надзорных действий. В связи с этим предлагаем статью 11 248-ФЗ дополнить пунктом 4 следующего содержания: «Контрольные (надзорные) органы и их должностные лица совместно с контролиру-

емыми лицами ответственны за проведение должного государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, при этом контролируемые лица должны способствовать достижению целей государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». И в связи с включением дополнительного пункта название статьи 11 248-ФЗ будет следующим: «Недопустимость злоупотребления правом и взаимная ответственность». Считаем, что предложенные нами дополнения будут подчеркивать взаимный интерес государства и хозяйствующих субъектов в эффективной и результативной контрольно-надзорной деятельности.

Учитывая глобализацию экономического пространства, считаем необходимым в рамках СНГ провести унификацию контрольно-надзорных процедур, выработать единые принципы контрольно-надзорной деятельности, разработать межгосударственный нормативно-правовой акт в сфере контроля и надзора, что будет способствовать экономической интеграции.

Список литературы

1. Федеральный закон от 31.07.2020 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 03.09.2021).
2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 03.09.2021).
3. Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной деятельности) в Республике Беларусь». URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30900510> (дата обращения: 05.09.2021).
4. Закон Республики Казахстан от 06 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30914758 (дата обращения: 01.09.2021).
5. Концепция государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 апреля 2014 года № 380. URL: <http://news.igest.kz/62472345-postanovlenie-pravitelstva-respubliki-kazahstan-ot-18-aprelya-2014-goda-380> (дата обращения: 05.09.2021).
6. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854 (дата обращения: 01.09.2021).
7. Закон Республики Армении «Об организации и проведении проверок в Республике Армении» от 17.05.2000. URL: <http://www.parliament.am/legislation>.

php?sel=show&ID=1364&lang=rus (дата обращения: 01.09.2021).

8. Концепция государственного контроля, утвержденная постановлением Парламента №189 от 19.07.1994. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=62105&lang=ru (дата обращения: 05.09.2021).

9. Закон Республики Молдова от 8 июня 2012 года № 131 «О государственном контроле предпринимательской деятельности». URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54354 (дата обращения: 28.08.2021).

10. Закон Республики Таджикистан от 25.12.2015 № 1269 «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37835485 (дата обращения: 11.08.2021).

11. Закон Республики Узбекистан № 717-I от 24.12.1998 «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов». URL: <https://lex.uz/docs/1824> (дата обращения: 28.08.2021).

12. Бут Н.Д. Перспективы развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 2 (64). С. 23–28.

13. Миллер Р.О. Отдельные аспекты правового регулирования надзорной деятельности в Российской Федерации и Испании // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 54–57.

14. Закон Кыргызской Республики от 25.05.2007 № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30331513 (дата обращения: 25.09.2021).

15. Указ Президента Кыргызской Республики «О реорганизации органов государственного управления» от 28.12.2000. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30249459 (дата обращения: 25.09.2021).

16. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по сокращению числа необоснованных проверок деятельности субъектов предпринимательства» от 16.02.2002. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30256083 (дата обращения: 25.09.2021).

17. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 04.04.2002 № 194 «О порядке проведения проверок государственными контролирующими органами деятельности субъектов предпринимательства». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30273994 (дата обращения: 25.09.2021).

18. Закон Туркменистана от 18 декабря 2013 года № 459-IV «О сертификации». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31488088 (дата обращения: 25.09.2021).

19. Закон Туркменистана от 12 января 2016 года № 318-V «О пожарной безопасности». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35460881#pos=6;-106 (дата обращения: 25.09.2021).

20. Закон Туркменистана от 23 ноября 2016 года «О продовольственной безопасности». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36864945 (дата обращения: 25.09.2021).

21. Закон Туркменистана от 25 марта 2011 года № 165-IV «О химической безопасности». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31342520 (дата обращения: 25.09.2021).

22. Балаян Г.К. Некоторые аспекты конституционных основ государственного финансового контроля и надзора в Республике Армения // Ученые записки Казанского университета. 2011. Т. 153. Кн. 4. С. 77–86.

23. Миллер Р.О. Государственный и муниципальный контроль в странах СНГ // Международное сотрудничество Евразийских государств: политика, экономика, право. 2019. № 1. С. 58–66.

24. Асенова А.Е., Байзаков С.Б., Ойнаров А.Р., Тулепбекова А.А. Совершенствование контрольной и надзорной деятельности государственных органов в Республике Казахстан // Новости науки Казахстана. 2016. № 3 (129). С. 24–44.

25. Гурина О.В. Административный электроэнергетический надзор в Республике Беларусь: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2017. 25 с.

26. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: Российский университет дружбы народов, 2002. 190 с.

27. Курмангалиев Б.С. Конституционно-правовые основы осуществления государственного контроля в Республике Казахстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы: КазНУ, 2002. 25 с.

28. 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.

29. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; «Анкил», 2012. 480 с.

30. Раззаков Б.Х. Некоторые правовые проблемы контрольно-надзорной деятельности в свете реформы государственного управления Таджикистана // Законодательство. 2016. № 4 (24). С. 17–23.

31. Панина О.В., Шубцова Л.В., Плотицына Л.А., Братарчук Т.В. Риск-ориентированный подход в деятельности государственных контрольно-надзорных органов. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Центркаталог», 2017. 184 с.

32. Шукуров Н. Некоторые вопросы правового регулирования административного надзора согласно законодательству Республики Таджикистан // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия общественных наук. 2019. № 1 (78). С. 149–155.

PRINCIPLES OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF THE CIS MEMBER STATES

Y.V. Tkach

In this article, using a comparative legal method and a retrospective analysis of the legislation of control and supervisory activities, the author examines the principles governing the organization and conduct of control and supervisory activities of the CIS member states. A brief description of the principles of state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation is presented. An overview of the principles of control and supervision of Great Britain and Spain is made. The main aspects of the analysis of the provisions on the principles of control and supervisory activities of the CIS member states are determined. The conclusion is made about the varying degree of elaboration of the provisions on the principles of control and supervision of the CIS member states, the advantage of the system of principles of control and supervisory activities in the Russian Federation is emphasized, it is proposed to supplement the system of principles.

Keywords: principles of control and supervisory activity, fundamental provisions, control and supervision, CIS.

References

1. Federal Law of 31.07.2020 248-FL «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (Date of access: 03.09.2021).
2. Federal Law № 294-FL of December 26, 2008 «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control and Municipal Control». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (Date of access: 03.09.2021).
3. Decree of the President of the Republic of Belarus № 510 dated October 16, 2009 «On improving control (supervisory activities) in the Republic of Belarus». <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30900510> (Date of access: 05.09.2021).
4. The Law of the Republic of Kazakhstan dated January 06, 2011 № 377-IV «On State control and supervision in the Republic of Kazakhstan». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30914758 (Date of access: 01.09.2021).
5. The concept of state regulation of entrepreneurial activity until 2020, approved by the Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan dated April 18, 2014 № 380. <http://news.invest.kz/62472345-postanovlenie-pravitelstva-respubliki-kazahstan-ot-18-aprelya-2014-goda-380> (Date of access: 05.09.2021).
6. The Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan dated 29.10.2015. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854 (Date of access: 01.09.2021).
7. The Law of the Republic of Armenia «On the organization and conduct of inspections in the Republic of Armenia» dated 17.05.2000. <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1364&lang=rus> (Date of access: 01.09.2021).
8. The concept of state control, approved by Parliament Resolution № 189 of 07/19/1994. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=62105&lang=ru (Date of access: 05.09.2021).
9. Law of the Republic of Moldova № 131 of June 8, 2012 «On State control of entrepreneurial activity». https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=54354 (Date of access: 28.08.2021).
10. Law of the Republic of Tajikistan dated 25.12.2015 № 1269 «On inspections of the activities of economic entities». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37835485 (Date of access: 11.08.2021).
11. Law of the Republic of Uzbekistan № 717-I of 24.12.1998 «On state control of the activities of economic entities». <https://lex.uz/docs/1824> (Date of access: 28.08.2021).
12. Booth N.D. Prospects for the development of legislation on control and supervisory activities // Bulletin of the Prosecutor General's Office in the Russian Federation. 2018. № 2 (64). P. 23–28.
13. Miller R.O. Certain aspects of the legal regulation of supervisory activities in the Russian Federation and Spain // Actual problems of Russian law. 2015. № 8. P. 54–57.
14. Law of the Kyrgyz Republic № 72 dated 25.05.2007 «On the procedure for conducting inspections of business entities». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30331513 (Date of access: 25.09.2021).
15. Decree of the President of the Kyrgyz Republic «On the reorganization of public administration bodies» dated 12/28/2000. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30249459 (Date of access: 25.09.2021).
16. Decree of the President of the Kyrgyz Republic «On measures to reduce the number of unjustified inspections of the activities of business entities» dated 16.02.2002. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30256083 (Date of access: 25.09.2021).
17. Resolution of the Government of the Kyrgyz Republic dated 04.04.2002 № 194 «On the procedure for conducting inspections by State regulatory authorities of the activities of business entities». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30273994 (Date of access: 25.09.2021).
18. Law of Turkmenistan № 459-IV «On Certification» dated December 18, 2013. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31488088 (Date of access: 25.09.2021).
19. The Law of Turkmenistan dated January 12, 2016 № 318-V «On fire safety». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35460881#pos=6;-106 (Date of access: 25.09.2021).
20. The Law of Turkmenistan dated November 23, 2016 «On food security». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36864945 (Date of access: 25.09.2021).
21. The Law of Turkmenistan dated March 25, 2011 № 165-IV «On chemical safety». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31342520 (Date of access: 25.09.2021).

22. Balayan G.K. Some aspects of the constitutional foundations of state financial control and supervision in the Republic of Armenia // Scientific notes of Kazan University. 2011. Volume 153. Book 4. P. 77–86.
23. Miller R.O. State and municipal control in the CIS countries // International cooperation of the Eurasian states: politics, economics, law. 2019. № 1. P. 58–66.
24. Asenova A.E., Baizakov S.B., Oynarov A.R., Tulepbekova A.A. Improvement of control and supervisory activities of state bodies in the Republic of Kazakhstan // Kazakhstan Science news. 2016. № 3 (129). P. 24–44.
25. Gurina O.V. Administrative electric power supervision in the Republic of Belarus: Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Minsk, 2017. 25 p.
26. Zelentsov A.B. Control over the activities of executive power in foreign countries. M.: Peoples' Friendship University of Russia, 2002. 190 p.
27. Kurmangaliev B.S. Constitutional and legal bases of state control in the Republic of Kazakhstan: Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Almaty: KazNU, 2002. 25 p.
28. Nozdrachev A.F., Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. Reform of state control (supervision) and municipal control // Journal of Russian Law. 2017. № 9 (249). P. 34–46.
29. Legal regulation of state control: Monograph / Editor-in-chief Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation A.F. Nozdrachev. M.: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation; «Ankil», 2012. 480 p.
30. Razzakov B.H. Some legal problems of control and supervisory activities in the light of the reform of public administration of Tajikistan // Legislation. 2016. № 4 (24). P. 17–23.
31. Panina O.V., Shubtsova L.V., Plotitsyna L.A., Bratarchuk T.V. Risk-oriented approach in the activities of state control and supervisory authorities. M.: Limited Liability Company «Tsentrkatalog», 2017. 184 p.
32. Shukurov N. Some issues of legal regulation of administrative supervision according to the legislation of the Republic of Tajikistan // Bulletin of the Tajik State University of Law, Business and Politics. Social Sciences series. 2019. № 1 (78). P. 149–155.