

УДК 342.5
DOI 10.52452/19931778_2022_2_99

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

© 2022 г.

Н.И. Побежимова, Н.С. Щербаков

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Москва

igit99@rambler.ru

Поступила в редакцию 07.04.2022

Рассматриваются основные направления дальнейшего развития государственного контроля в современных условиях развития России. Анализируются содержание государственного контроля, его соотношение с надзором, а также субъекты и объекты контрольной и надзорной деятельности в рамках функционирования публичной власти с учетом новой редакции Конституции РФ, новых федеральных законов, принятых в 2020 году.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, контрольная деятельность, реформа, публичная власть, законодательство.

Тема контроля (особенно государственного контроля) является актуальной, обсуждаемой учеными во всех ведущих отраслях права и дискутируемой в монографиях, диссертациях и других научных исследованиях, многочисленных статьях в советский и постсоветский периоды развития российского государства¹.

Вопросы функционирования государственного контроля являются предметом рассмотрения и критического анализа в ежегодно проводимых посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ и поручениях Президента РФ В.В. Путина Правительству РФ 2014, 2015 и 2016 г. о разработке Концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности и о разработке проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле.

XXI век в России был ознаменован провозглашением в 2003 году указом Президента РФ проведения в стране административной реформы, целью которой являлось решение одной из комплексных задач по повышению эффективности системы государственных органов, повышению доверия к государству со стороны населения и частного сектора [1]. Реализация административной реформы началась уже с принятием Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [2]. Этим базовым федеральным законом были закреплены концептуальные позиции относительно федеральных органов исполнительной власти:

1. Установлены три вида федеральных органов исполнительной власти – федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства;

2. Определены функции этих федеральных органов: федеральные министерства – функции по выработке государственной политики в установленной сфере деятельности и нормативно-правовому регулированию в этой сфере; федеральные службы – функции контроля и надзора; федеральные агентства – функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. Таким образом, функции по осуществлению контроля (надзора) были непосредственно возложены на федеральные службы.

Концептуальные позиции преследовали также цели общего сокращения государственно-управленческого аппарата, точного разграничения компетенции между тремя различными видами федеральных органов исполнительной власти, а также ликвидации как избыточных, так и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти.

Однако на практике в полной мере достичь этих целей не удалось из-за частого отступления от установленных в самом базовом нормативном акте принципов и логики осуществления административной реформы. Последовавшие затем множественные указы Президента РФ (2004, 2008, 2012, 2020 гг. уже с другим названием «О структуре федеральных органов исполнительной власти») стали отходить от вышеназванных принципов разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти, которые не соответствовали избранному для них виду федерального органа исполнительной власти.

Федеральные службы наделялись, к примеру, функцией оказания государственных услуг, что типично для федеральных агентств, и

наоборот, на федеральные агентства возлагались контрольные и надзорные функции, что для данного вида федерального органа исполнительной власти несвойственно. С другой стороны, на федеральные службы возлагались функции, присущие федеральным министерствам. Так, например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) в соответствии с положением об этой службе является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В юридической литературе стали появляться высказывания по поводу заторможенности административной реформы и даже ее завершения в 2008 году. С подобного рода положениями позволим себе не согласиться, так как в 2011 году распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. была утверждена (помимо Концепции 2005 года) Концепция снижения административно-правовых барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, в соответствии с которой были предусмотрены мероприятия по дальнейшей оптимизации контрольно-надзорных функций и обозначены меры по совершенствованию разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. В 2014 году принимается Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы, а в 2016 году распоряжением Правительства РФ утверждается План мероприятия («дорожная карта»), которым предусматривается совершенствование контрольно-надзорной деятельности, проведение работы по систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, а также работы по обеспечению их доступности для хозяйствующих субъектов с учетом конкретных видов государственного контроля (надзора). В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года также была поставлена проблема совершенствования системы контроля и надзора.

На основании распоряжения Правительства РФ от 25 февраля 2019 года создан Департамент регуляторной политики как структурное подразделение Аппарата Правительства РФ, одним

из приоритетов деятельности которого является проведение **глобальной реформы контроля и надзора** – «регуляторной гильотины». Считаем продолжением административной реформы также реформу государственной службы и реформу контрольной и надзорной деятельности.

Как писал еще С.С. Алексеев, в настоящее время правовая реформа (а проходящие в России не только административная, но и другие реформы, по нашему мнению, являются элементами правовой реформы) концентрируется на коренных задачах демократического преобразования России – на создании правового государства и «очеловечении» российского права [3].

В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] и в общей сложности состоит из 70 федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ. Большинство из них (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства) осуществляют функции по контролю и надзору. Кстати, следует заметить, что контроль в сфере государственного управления осуществляется не только органами исполнительной власти, но и органами различных ветвей государственной власти (парламент, суды, Правительство), а также специализированными государственными органами (прокуратура, контрольно-счетные органы).

За последний десятилетний период законодателем было принято значительное количество нормативных правовых актов по вопросам контроля, как государственного, так и общественного [5]. Среди них следует обратить внимание на Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77 «О парламентском контроле» [6]. В настоящее время парламент получает конституционное закрепление помимо представительной и законодательной и контрольной функции, которая также присуща законодательным органам демократического государства. Это положение является продолжением тенденции последовательного расширения контрольных полномочий Федерального Собрания в отношении исполнительной власти, которая получила свое начало с принятием поправки к Конституции РФ в 2008 году и Федерального закона от 7 мая 2013 года «О парламентском контроле». Парламентский контроль обладает специфическими чертами и представляет собой вид государственного контроля.

14 марта 2020 года принимается Закон Российской Федерации № 1-ФКЗ о поправке к Кон-

ституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [7], содержащий не только конституционные новеллы, но и положения об институтах и процедурах, которые обеспечивают вступление в силу новых конституционных норм. Поправки Конституции РФ не только изменяют текст Конституции, но и служат ориентиром для дальнейшей модернизации российского законодательства.

Включение категории «публичная власть» в Основной закон вытекает из действия принципа народовластия, который означает, прежде всего, принадлежность власти многонациональному народу Российской Федерации. Отнесение данного вопроса к ведению Российской Федерации было обусловлено необходимостью **создания единой системы** публичной власти на общей территории России.

При определении понятия организации публичной власти рассматривается механизм, к элементам которого относятся формы осуществления публичной власти, принципы и способы обеспечения ее единства, взаимодействие подсистем публичной власти, ее территория и организация [8]. С учетом вышеназванных поправок к Конституции РФ, появляется необходимость пересмотра основных положений в отношении государственного контроля, его места и роли в современном государстве в рамках функционирования публичной власти, внесения изменений в действующее в России законодательство.

В 2020 году принимается новая редакция Конституции Российской Федерации с поправками, а также новые федеральные конституционные законы (Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ») и федеральные законы, среди которых два, принятых одним и тем же числом – 31 июля 2020 г.: Федеральный закон № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и Федеральный закон № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле».

Одновременное принятие в 2020 году закона о контроле и надзоре и закона об обязательных требованиях подчеркивает необходимость их применения во взаимосвязи при осуществлении контроля и надзора, о чем свидетельствует уже сам анализ определения в статье 1 в законе о контроле (надзоре) понятия государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Так, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль определяется через понятие его как деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений **обязательных требований** посредством

профилактики нарушений **обязательных требований**, оценки соблюдения **обязательных требований**, принятия мер по пресечению выявленных нарушений **обязательных требований**.

В то же время, как нам представляется, необходимо подчеркнуть, что деятельность по организации и осуществлению контроля и надзора должна осуществляться в соответствии с законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», а также федеральными законами и иными нормативными правовыми актами органов публичной власти.

Федеральный закон «Об обязательных требованиях» определил правовое понятие обязательного требования, основные принципы и общие условия установления обязательных требований, полномочия органов государственной власти по установлению обязательных требований и зафиксировал ограничения для контрольных и надзорных органов по принятию актов, содержащих обязательные требования, определил также порядок разработки и вступления в силу нормативных правовых актов, содержащих эти обязательные требования.

Действие закона распространяется на обязательные требования, которые содержатся в нормативных правовых актах Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. В законе содержатся и другие важные положения, касающиеся обязательных требований, которые являются предметом проверки со стороны контрольных или надзорных органов.

В 2018 году был принят разработанный Министерством юстиции РФ Стандарт качества нормативно-правового регулирования обязательных требований, в котором были определены принципы нормативно-правового регулирования и критерии качества обязательных требований.

Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» был призван:

- урегулировать отношения, связанные с организацией и осуществлением государственного контроля и надзора, муниципального контроля;
- устранить несовершенства действующего его правового регулирования, в том числе недостаточную системность и завершенность регулирования;
- устранить недостаточную урегулированность вопросов профилактики нарушений обязательных требований.

В соответствии с этим федеральным законом государственный контроль (надзор), муници-

пальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

В Федеральном законе № 248 были определены полномочия органов государственной власти, в том числе органов государственной власти субъектов РФ, в области государственного контроля (надзора), а также полномочия органов местного самоуправления в области муниципального контроля.

Однако федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле принимался уже после внесения поправок в Конституцию РФ, в соответствии с новой редакцией которой органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Как нам представляется, и федеральный закон о контроле и надзоре должен был исходить из вышеперечисленных новелл, затрагивающих всю систему публичной власти, и его основным направлением должно быть наиболее эффективное решение задач в интересах населения, а не только организация и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Законодатель уже в статье 1 этого закона дает определение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, под которым, как в нем оговаривается, понимается **деятельность контрольных (надзорных) органов** в целях настоящего федерального закона. В то же время законодателем не проводится разграничение таких самостоятельных институтов, к которым относится контроль и надзор, и особенностей осуществляемых ими видов контрольной и надзорной деятельности.

Выделенные в законе контрольные и надзорные мероприятия также применяются без их разграничения ко всем **контролируемым лицам**, под которыми следует, видимо, понимать не только лиц, в отношении которых осуществляется контроль, но и лиц, к которым применяются полномочия органов надзора (поднадзорные лица).

Не определены и виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых осуществляется Федеральный закон № 248 о контроле и надзоре.

Более того, вышеназванный закон не распространяется на целый ряд структурных подразделений и видов государственного контроля, таких как налоговый, валютный, таможенный и другие виды государственного контроля (надзора).

Одновременно следует отметить, что данный закон установил процессуальные основы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля; ввел понятие контрольно-надзорного производства, закрепляющего права и обязанности основных участников контрольной и надзорной деятельности, в рамках которого действия инспектора и других участников должны иметь процессуальное обоснование и совершаться в определенных процессуальных формах; существенно расширил перечень видов контрольных и надзорных мероприятий, в том числе профилактического характера.

Регулирование контрольной и надзорной деятельности, предусмотренное этим актом, основано на подходе, согласно которому цели контроля и надзора должны достигаться преимущественно при помощи менее затратных методов, которые не предполагают непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом. В законе предлагается отказ от использования проверок в качестве основного инструмента контроля, для чего предусмотрен широкий перечень (помимо проверок) новых видов контрольных и надзорных мероприятий: выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр.

Новые способы осуществления контроля, которые предложены в законе, связаны с меньшими издержками для контролируемых лиц по сравнению с традиционным проведением плановых и внеплановых проверок, а некоторые из них могут проводиться без взаимодействия с контролируемыми лицами.

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» определены основополагающие принципы деятельности государственных контрольных и надзорных органов, на основании которых должна строиться вся их деятельность. К этим принципам относятся:

– законность и обоснованность действий и решений как органов контроля и надзора, так и их должностных лиц (в то же время одним из оснований разграничения контроля и надзора является законность и целесообразность действий и решений органов контроля и надзора, которые не были предметом рассмотрения данного закона);

– стимулирование добросовестного соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований;

– соразмерность вмешательства органов надзора в деятельность контролируемых лиц;

– охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации лиц, в отношении которых ведется проверка;

– недопустимость злоупотребления правом как со стороны контрольного или надзорного органа и их должностных лиц, так и со стороны проверяемых граждан и организаций;

– открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля и надзора;

– оперативность и разумность при осуществлении государственного контроля и надзора.

Предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля является:

– соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;

– соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;

– соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Специальный раздел закона посвящен участникам отношений государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и в главе 6 определены контролирующие (надзирающие) органы, к которым относятся:

– федеральные органы исполнительной власти;

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– органы местного самоуправления,

– а также, в случаях, предусмотренных федеральными законами, государственные корпорации, публично-правовые компании.

Кроме этого, функции по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля могут быть возложены на государственные или муниципальные учреждения.

Список контролирующих (надзирающих) органов оказался достаточно внушительным и требующим внесения в него определенных уточнений. Так, законодатель попытался дать определение федеральных органов исполнительной власти, которые в числе первых обозначены в перечне контрольных (надзорных) органов, наделенных полномочиями по осу-

ществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, определение порядка их деятельности, которые осуществляются Президентом РФ и Правительством РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

1. Однако в ФКЗ «О Правительстве РФ», кроме федеральных министерств, которые могут быть на федеральном уровне отнесены к контрольным и надзорным органам, иные федеральные органы исполнительной власти так и не были названы. Таким образом, при перечислении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти следует и по настоящее время руководствоваться базовым Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

2. Характеристику органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих контрольную (надзорную) деятельность, следует рассматривать на основании анализа двух ныне действующих федеральных законов: федерального закона еще прошлого века, принятого 6 ноября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации» и пока еще действующего (хотя в него внесено множество изменений) [9], и принятого 14 декабря 2021 года Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и частично вступившего в силу [10].

3. Основные полномочия по организации и функционированию органов местного самоуправления при реализации ими контрольных и надзорных функций закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в котором была обозначена система и структура органов местного самоуправления [11].

К числу участников отношений государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (глава 6 федерального закона о контроле и надзоре) относятся и должностные лица контрольных (надзорных) органов; они от имени контрольного (надзорного) органа вправе осуществлять контрольную (надзорную) деятельность:

– руководитель (заместитель руководителя) контрольного (надзорного) органа;

– должностное лицо контрольного (надзорного) органа, в должностные обязанности которого входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

– инспекторы, уполномоченные на проведение конкретных профилактического мероприятия или контрольного (надзорного) мероприятия, которые определяются решением контрольного (надзорного органа); определяются права и обязанности инспектора.

Федеральным законом № 248 определены (ст. 16) как объекты государственного контроля (надзора), муниципального контроля, так и **контролируемые лица** (ст. 31). Под контролируемыми лицами в целях настоящего федерального закона понимаются граждане и организации, а также деятельность действия или результаты их деятельности, либо производственные объекты, находящиеся в их владении (или) в пользовании и подлежащие государственному контролю (надзору), муниципальному контролю. Среди иных участников государственного контроля (надзора), муниципального контроля в законе названы свидетели, эксперты и экспертные организации, специалисты, определены их права и обязанности при осуществлении контрольных и надзорных мероприятий.

В законе о контроле, надзоре в качестве положительного новшества определены гарантии и защита контролируемых лиц, их права, в том числе право на возмещение вреда (ущерба), причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; право на обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц. Предусмотрен досудебный порядок подачи жалобы и меры ответственности за допущенные нарушения не только контролируемых лиц, но и контролируемых (надзирающих) органов и их должностных лиц.

К числу новелл, закрепленных в федеральном законе о контроле, относится положение о том, что все действия органов по проведению контрольных и надзорных мероприятий будут отражаться в специально созданных ресурсах:

- Единый реестр видов государственного и муниципального контроля (надзора);
- Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий;
- Информационная система досудебного обеспечения;
- Реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований;
- Информационная система контрольных (надзорных) органов.

В предложенную базу вышеназванных ресурсов в настоящее время вводятся уточнения.

С учетом этого новшества и его внедрения в практику система проверок должна стать более открытой и лица, в отношении которых проводятся проверки, смогут отслеживать правомер-

ность их проведения и получать незамедлительный доступ ко всем необходимым документам и справкам.

В федеральном законе о контроле и надзоре определяется также порядок регулирования системы оценки и управления рисками, результат их реализации; раскрываются такие основные понятия, как риск причинения вреда (ущерба), оценка риска причинения вреда (ущерба), управление риском причинения вреда (ущерба).

Целая глава ФЗ № 248 посвящена профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, видам профилактических мероприятий, независимой оценке соблюдения обязательных требований.

В результате оценки рисков объекты государственного контроля (надзора) разделяются на категории риска и устанавливается шкала состояния риска, состоящая из шести позиций: 1) чрезвычайно высокий риск; 2) высокий риск; 3) значительный риск; 4) средний риск; 5) умеренный риск; 6) низкий риск.

При этом под риском причинения вреда (ущерба) в целях этого закона понимается вероятность наступления событий, которыми могут быть причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемых законом ценностей. Однако подобное определение риска причинения вреда (ущерба), по нашему мнению, нуждается в определенном разъяснении.

Следует констатировать, что в России отсутствует закрепление в законодательном акте действующей системы федеральных органов исполнительной власти, основ организации и функционирования ФОИВ в единой системе публичной власти в Российской Федерации. Принятые указы Президента РФ, в том числе и один из его последних указов от 21 января 2020 года, устанавливают лишь структуру федеральных органов исполнительной власти, не определяя их системы.

14 декабря 2021 года принимается Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [12, 13], определивший органы, входящие в единую систему публичной власти субъектов РФ и закрепивший полномочия их законодательных и исполнительных органов. В этом законе закреплены также значительные полномочия по осуществлению контроля и надзора в различных сферах деятельности исполнительных органов субъекта Российской Федерации. Так, в главе 4 закона «Система исполнительных органов субъекта РФ» широко представлены контрольные и надзорные полномочия исполнительных органов субъектов РФ.

Таким образом, можно констатировать важность принятия федеральных законов № 247

«Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», законов очень тесно взаимосвязанных и взаимодействующих, дополняющих и раскрывающих сущность и содержание вышеназванных понятий (обязательные требования, контроль и надзор) в сфере функционирования публичного управления. В этих законах проведены исследования содержания и практики применения обязательных требований в контрольной и надзорной деятельности и обозначены перспективы применения новых понятий; сформирована база для дальнейшего проведения реформы контрольной и надзорной деятельности.

Однако предложенные законодателем изменения в сфере контрольной и надзорной деятельности требуют существенных доработок: определения понятия «контроль» и «надзор», их места, роли и сущности в системе публичной власти; разграничения контроля и надзора в сфере публичного управления; исследования контрольной и надзорной деятельности на практике при применении механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольной и надзорной деятельности, при функционировании государственного контроля в условиях цифровизации и глобализации.

В настоящее время практически во всех современных государствах контрольную и надзорную деятельность относят к числу основных направлений повышения качества государственного управления. В настоящее время речь идет об институтах публичной власти в условиях глобализации, которые в современных условиях меняют характер социального взаимодействия. В цифровую эпоху претерпевает изменения и концепция «надлежащего государственного управления»; активно разрабатывается концепция «качественного государственного управления», отвечающая ожиданиям граждан [14].

Аналізу реформы контрольной и надзорной деятельности, как нам представляется, должно предшествовать определение и содержание понятия контроля и его соотношение с понятием надзора в современных условиях.

Контроль и надзор рассматриваются нами как самостоятельные институты в разных ипостасях; 1) функция управления, 2) виды деятельности, 3) методы управления, 4) один из способов обеспечения законности, 5) система обратной связи между субъектами и объектами контроля и надзора.

В юридической литературе высказаны три разные точки зрения о соотношении контроля и надзора: 1) контроль и надзор – понятия тождественные; 2) контроль по отношению к надзору является более широким понятием и надзор в этом понимании характеризуется как разновид-

ность контроля; 3) контроль и надзор, обладают некоторыми общими чертами, однако, в силу имеющихся особенностей у каждого из этих институтов (контроль и надзор), они могут и должны рассматриваться как самостоятельные виды деятельности органов публичной власти [15].

Особенности контроля и надзора можно разграничить по следующим признакам: по содержанию, по объему полномочий, по субъектам и объектам контроля и надзора, по методам их осуществления, по возможностям применения юридической ответственности (административной при надзоре и дисциплинарной при контроле). На основе обобщения всех вышеперечисленных признаков контроля и надзора считаем возможным дать определение государственного контроля в рамках организации и функционирования публичной власти.

Определение государственного контроля в публичной власти можно, по нашему мнению, сформулировать как особый вид управленческой деятельности в сфере публичной власти, осуществляемой уполномоченными органами публичной власти и их должностными лицами по установлению соответствия между организациями и принимаемыми ими решениями, осуществлению деятельности, основанной на реализации нормативных правовых актов и предписаний и установленных обязательных требованиях с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и охраны социально значимых ценностей.

В 2016 году, как продолжение административной реформы, началась реализация приоритетной программы со сроком до 2025 года по реформированию контрольной и надзорной деятельности. В том же 2016 году состоялось утверждение паспорта программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». В рамках реализации программы был предусмотрен целый ряд мероприятий по совершенствованию контрольной и надзорной деятельности и разработаны основные тенденции по осуществлению реформы контрольной и надзорной деятельности. Среди этих направлений по дальнейшему совершенствованию контрольной и надзорной деятельности был назван достаточно большой набор следующих предложений:

- обеспечение законности и контроль за ее соблюдением;
- усиление роли Президента РФ и институтов исполнительной власти при решении вопросов о контрольной и надзорной деятельности;
- увеличение количества нормативных правовых актов, регулирующих контроль и надзор на федеральном и региональном уровнях;
- развитие института оценки эффективности и результативности контроля и надзора;

- оптимизация функций, исключаящих повторы и дублирование;
- разграничение контрольных и надзорных мероприятий и сокращение их объема;
- осуществление риск-ориентированного контроля;
- использование в контрольной и надзорной деятельности административных процедур;
- расширение сферы применения контроля и надзора, контрольной и надзорной деятельности для борьбы с коррупцией. Речь также шла о сокращении определенных видов контроля и надзора, так как, по некоторым данным, в России действует около 2 млн видов обязательных требований и 221 вид государственного контроля и надзора.

В настоящее время рассматривается очередной этап реформирования современной системы государственного контроля и надзора, который связан с пересмотром и сокращением обязательных требований, подлежащих проверке со стороны контрольных и надзорных органов. Так, в 2019 году был запущен новый этап реформы системы государственного контроля и надзора, связанный с механизмом «регуляторной гильотины».

Из всего вышеизложенного можно сделать выводы о проходящей и продолжающейся и по настоящее время в России реформе контрольной и надзорной деятельности, которая предусмотрена Основными направлениями деятельности Правительства РФ до 2024 года и которая рассматривается как одна из ключевых мер по повышению эффективности и качественному государственному управлению и улучшению инвестиционного климата в России.

Примечание

1. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля): Монография. М. 1974.; Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М. 2000г.; Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Завалунов А.З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: Дисс. канд. юрид. наук. М., 2009; Уманская В.П. Государственный контроль и надзор в системе государственного управления // Статья в материалах III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства». Н. Новгород. 2017; Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления. Научное исследование. М., 2019; Перспективные направления правового регулирования использования современных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик: Монография / Под науч. ред. А.В. Мартынова. 2020 и др.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 12.03.2004. № 50.
2. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы: Научно-практическое пособие. М., 2020.
3. Алексеев С.С. Теория права: Монография. М., 1995.
4. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
5. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2304.
6. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
7. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический Комментарий к Федеральному закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 240 с.
8. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
10. Федеральный закон от 14 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. № 294. 27.12.2021
11. Институт публичной власти в условиях глобализации: Монография / Под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Харламовой. ИГП РАН. М.: Изд-во «Норма», 2020.
12. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-правовое исследование: Монография. М., 2010.
13. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления Научное исследование. М.: Норма, 2019.
14. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т.V111. Административное право в системе современного российского права: Монография / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова, докт. юрид. наук, проф. А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2020. 736 с.
15. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: Монография. М.: Норма. Инфра-М, 2019. 152 с.

STATE CONTROL IN THE SPHERE OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF PUBLIC POWER

N.I. Pobezhimova, N.S. Shcherbakov

The article discusses the main directions of the active development of state control in the current conditions of Russia's development. The content of state control, its relationship with supervision, as well as the subjects and objects of control and supervisory activities within the framework of the implementation of public authority with the new edition of the Constitution of the Russian Federation, new federal rules adopted in 2020 are analyzed.

Keywords: state control, supervision, control activity, reform, public authority, legislation.

References

1. Decree of the President of the Russian Federation of 09.03.2004 № 314 (ed. of 20.11.2020) «On the system and structure of federal executive authorities» // Russian Newspaper. 12.03.2004. № 50.
2. Khabrieva T.Ya., Nozdrachev A.F., Tikhomirov Yu.A. Administrative reform: solutions and problems: A scientific and practical manual. M., 2020.
3. Alekseev S.S. Theory of Law: Monograph. M., 1995.
4. Federal Law № 212-FL dated 21.07.2014 (ed. dated 27.12.2018) «On the basics of public control in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 28.07.2014. № 30 (Part I). Article 4213.
5. Federal Law № 77-FL dated 07.05.2013 (ed. dated 02.07.2021) «On Parliamentary control» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 13.05.2013. № 19. Article 2304.
6. The Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14.03.2020 № 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 03/16/2020. № 11. Article 1416.
7. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. Thematic Commentary on the Federal Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020. M.: Norm: INFRA-M, 2020. 240 p.
8. Federal Law № 184-FL of 06.10.1999 (as amended on 12/21/2021) «On the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation» (with amendments and additions, intro. effective from 01.01.2022) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 18.10.1999. № 42. Article 5005.
9. Federal Law № 131-FL of 06.10.2003 (as amended on 30.12.2021) «On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 06.10.2003. № 40. Article 3822.
10. Federal Law № 414-FL of December 14, 2021 «On the General principles of the Organization of public power in the Subjects of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. № 294. 27.12.2021
11. Institute of Public Power in the conditions of globalization: Monograph / Edited by T.A. Vasilyeva, N.V. Kharlamova. IGP RAS. M.: Publishing House «Norm», 2020.
12. Martynov A.V. Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative and legal research: Monografiya. M., 2010.
13. Zubarev S.M. Control system in the field of public administration Scientific research. M.: Norm, 2019.
14. Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia. In 12 vol. Vol. 111. Administrative law in the system of modern Russian Law: Monography / Ed. Doctor of Law, prof. R.L. Khachaturova, Candidate of Legal Sciences, prof. A.P. Shergina. M.: Yurlitinform, 2020. 736 p
15. Zubarev S.M. Control system in the field of public administration: Monograph. M.: Norm. Infra-M, 2019. 152 p.