

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь

DOI: 10.26456/vtpravo/2020.4.023

Рассматриваются особенности осуществления контрольной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в условиях действия нового законодательства.

**Ключевые слова:** *контроль, контрольная деятельность, органы государственной власти, местное самоуправление.*

31 июля 2020 г. был принят Федеральный закон № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1], который вступит в силу в целом, за исключением ряда положений, 1 июля 2021 г. Данный законодательный акт содержит ряд положений, в которых законодатель не только по-новому регламентирует правила проведения контрольных мероприятий, но и определяет принципиальные позиции государства в сфере контрольных правоотношений.

Рассматривая вопрос о правовом регулировании контрольной деятельности, следует исходить из того, что основы этой деятельности определены Конституцией РФ. Хотя вопросы осуществления данного вида деятельности в конституционном акте напрямую не регламентируются, все же анализ конституционных норм позволяет сделать вывод о наличии контрольных полномочий определенных субъектов и их конституционной регламентации. Так, Конституция РФ закрепляет контрольные полномочия главы государства, выражающиеся в формировании органов власти (ст. 83, 85, 107, 111). Закрепляются контрольные полномочия и за Федеральным Собранием РФ. Более того, в связи с изменениями Конституции, которые произошли в 2020 г., следует отметить, что контрольные полномочия этого органа существенно расширились. В ст. 103.1 закреплено право палат Парламента осуществлять парламентский контроль, которое может быть реализовано путем направления парламентских запросов руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Стоит подчеркнуть, что законодательный орган государственной власти получил право контролировать не только деятельность органов государственной власти, но и деятельность органов местного самоуправления. Конституционный акт предусматривает и формирование Парламентом специального контрольного органа – Счетной палаты (ч. 5 ст. 101).

В ст. 114 Конституции РФ определены полномочия Правительства РФ, в число которых входит обеспечение законности (а контроль и надзор являются способами обеспечения законности), прав и свобод граждан, охрана собственности и общественного порядка, борьба с преступностью.

Определены в конституционном акте страны и основы осуществления конституционного контроля, посредством разрешения дел о соответствии нормативных правовых актов Конституции РФ.

Таким образом, нормы Конституции РФ заложили тот фундамент правовых основ, на базе которых строится контрольная деятельность в государстве. Эти конституционные нормы получили развитие в ряде законов и подзаконных актов, носящих как общий, так и специальный характер, узконаправленный, заключающийся в регулировании отдельных видов контрольной деятельности. Сложился целый комплекс правовых актов, которые составляют основу деятельности контролирующих органов. Следует обратить внимание на то, что разработка и принятие многих правовых актов, направленных на регулирование контрольной и надзорной деятельности, осуществляемой в государстве, были связаны с реализацией антикоррупционной политики государства. Были приняты такие значимые законодательные акты, как Федеральный закон от

25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» [2], Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [3].

К числу актов, в которых закреплены нормы, регулирующие контрольную деятельность, следует отнести и Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [4].

Помимо этого к источникам, регулирующим контрольные отношения, конечно, относятся и Бюджетный кодекс РФ, законы об охране окружающей среды, об экологической экспертизе, земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ и др.

Есть ряд специальных актов, направленных на регулирование только контрольных отношений: Указ Президента от 12 мая 1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» [5], Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» [6] и др.

Содержатся нормы, регулирующие контрольные полномочия и в актах субъектов Федерации.

Однако обратимся к изменениям федерального законодательства, произошедшим в этом году. Вышеупомянутый Федеральный закон № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о контроле) устанавливает, что под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Закон исходит из того, что данная деятельность осуществляется в пределах полномочий указанных органов посредством:

- во-первых, профилактики нарушений обязательных требований;
- во-вторых, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований;
- в-третьих, выявления их нарушений;
- в-четвертых, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Новый Закон о контроле фактически приравнивает контроль и надзор, хотя эти понятия, используемые в административном праве, давно обрели свое содержание и не имеют абсолютного совпадения. Контроль как способ обеспечения законности в сфере управления отличается от надзора по ряду позиций. Во-первых, между контролирующим и подконтрольным субъектом должны существовать отношения, основанные на нормативном закреплении подконтрольности одного субъекта другому; во-вторых, в рамках контрольной деятельности проверяется не только законность, но и целесообразность деятельности подконтрольного субъекта; в-четвертых, контролирующий субъект, проверяя целесообразность деятельности подконтрольного субъекта, может вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного, наконец, в-пятых, контролирующий субъект вправе отменить решения подконтрольного субъекта. При осуществлении надзора субъект, его реализующий, вправе проверять лишь законность поднадзорного субъекта и не может сам отменять решения поднадзорного.

Если обратиться к анализу положений нового Закона о контроле, которые устанавливают виды решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, то можно констатировать, что в большинстве таких решений могут содержаться меры профилактического характера или меры пресечения. Лишь в одном случае Закон о контроле предусматривает право контролирующего субъекта при наличии соответствующих у него полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности. И опять же речь идет не о возможности отменить решение подконтрольного субъекта (что характеризовало бы эту деятельность как контрольную), а о возможности применения мер ответственности.

Но главной новеллой рассматриваемого законодательного акта является установление правила, согласно которому контрольная (надзорная) деятельность осуществляется на основе управления рисками причинения вреда (ущерба). Такой риск-ориентированный контроль (надзор) определяет выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

Другими словами, контрольным мероприятиям должны подвергаться те субъекты, которые действуют в сферах, где имеется риск (т. е. потенциальная угроза) причинения вреда (ущерба). Под риском причинения вреда (ущерба) рассматриваемый Федеральный закон понимает вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям.

При этом законом предусмотрено, что управление рисками причинения вреда (ущерба) осуществляется путем проведения профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба). Поскольку мы здесь встречаемся с понятием «оценка рисков», возникает вопрос о том, кто и по каким критериям будет осуществлять такую оценку. Закон дает ответ на этот вопрос, отсылая к нормативному правовому акту Правительства РФ, в котором должны быть определены следующие позиции. Прежде всего, должны быть установлены общие требования к порядку организации оценки риска причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Помимо этого Правительством РФ должны быть установлены правила определения критериев и категорий риска, порядок отнесения объектов контроля к категориям риска. Должны быть установлены индикаторы риска нарушения обязательных требований, а также порядок их выявления с указанием источников сведений, используемых при оценке риска причинения вреда (ущерба). Этим же актом Правительства РФ предполагается установление порядка сбора, обработки, анализа и учета сведений, используемых при оценке риска причинения вреда (ущерба). Помимо этого Правительство РФ должно определить периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от категории риска.

Введение риск-ориентированного контроля вызывает необходимость определить категории риска. Такое право Закон о контроле отдает контролирующему (надзорному) органу и устанавливает, что он может отнести объекты контроля к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба): чрезвычайно высокий риск; высокий риск; значительный риск; средний риск; умеренный риск; низкий риск. При этом в положении о виде контроля должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска, в том числе в обязательном порядке категория низкого риска. Следует отметить, что Федеральным законом № 248 предусматривается возможность всех трех уровней власти (федеральной, региональной и местной) принятия положений об отдельных видах контроля (надзора).

Положение закона, согласно которому контролирующий орган определяет категорию риска подконтрольного объекта, является весьма уязвимым, хотя Законом о контроле и определены требования к порядку установления категории риска, согласно которым такие критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также учитывать добросовестность контролируемых лиц. Ключевым здесь является то, что контролирующий субъект может по-разному оценить риск причинения вреда (ущерба), даже если будет придерживаться всех требований, предъявляемых к этой процедуре Законом о контроле. Так, при определении критериев риска оценка тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям проводится на основе сведений о степени тяжести фактического причинения вреда (ущерба) в подобных случаях. По сути дела, в данном положении содержится коррупциогенный фактор. Согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых ак-

тов» [7], коррупциогенным фактором является широта дискреционных полномочий, под которой понимается, в том числе, и неопределенность условий принятия решений.

Еще одно положение Федерального закона № 248 заставляет задуматься об условиях его реализации. В п. 9 ст. 23 установлено, что при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия опять же сам контрольный (надзорный) орган разрабатывает индикаторы риска нарушения обязательных требований. При этом, определяя индикатор риска нарушения обязательных требований, контролирующий субъект должен оценить, имеется ли соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые «сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям»[1]. Помимо того, что можно отметить сложность текста данной статьи, в ней фактически идет речь о праве контролирующего органа дать оценку наличию или отсутствию отклонения от параметров объекта контроля. Ведь в данном случае контролирующий субъект еще не решает вопрос о наличии или отсутствии нарушений в деятельности подконтрольного объекта, а оценивает параметры объекта контроля. И здесь имеет место один из коррупциогенных факторов – юридико-лингвистическая неопределенность, которая выражается в употреблении категорий оценочного характера.

Положения Федерального закона № 248 еще предстоит оценить по результатам мониторинга его правоприменения. Есть ряд новелл, которые, несомненно, следует оценить как положительные. Например, в Законе № 248-ФЗ содержится прямой запрет на оценку результативности и эффективности деятельности контрольного (надзорного) органа в зависимости от количества проведенных контрольных мероприятий; выявленных нарушений; лиц, привлеченных к ответственности и т. д. Это должно привести к сокращению неоправданных проверок и применения санкций (п. 7 ст. 30 Закона № 248-ФЗ). Однако наряду с этим имеются и положения, которые уже сейчас вызывают вопросы и требуют необходимой корректировки.

### **Список литературы**

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Информационный портал Гарант.ру (дата обращения: 24.10.2020).
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6228.
3. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50. ч. 4. Ст. 6953.
4. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
5. Указ Президента от 12 мая 1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.10.2020).
6. Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.10.2020).
7. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

### *Об авторе:*

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

## FEATURES OF LEGAL REGULATION OF STATE CONTROL ACTIVITIES AT THE PRESENT STAGE

**N.A. Antonova**

Tver state University, Tver

The article deals with the peculiarities of control activities of state and local government bodies in the context of the new legislation.

**Keywords:** *control, control activity, state authorities, local self-government.*

*About the author:*

ANTONOVA Nana – the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Особенности правового регулирования контрольной деятельности государства на современном этапе // Вестник ТвГУ. Серия: право. 2020. № 4 (64). С. 23 – 29.