

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033

А. А. Спиридонов*

О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России

Аннотация. Основываясь на системном подходе, автор показывает ключевые элементы системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле и формулирует основные интегративные свойства соответствующего комплекса законодательных актов, которые позволяют с конституционно-правовых позиций рассматривать его в настоящее время в качестве целостной системы. Отмечается, что в перспективе, при совершенствовании законодательства об общественном контроле, с одной стороны, и о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, с другой стороны, следует уделить особое внимание дальнейшему сближению их базовых норм, прежде всего норм-принципов и норм-целей, закладывающих ценностно-смысловые (аксиологические) основы соответствующего регулирования. Кроме того, важно продумать вектор усиления общественных элементов в сфере государственного и муниципального контроля. Сформулирован ряд конкретных предложений по дополнению положений Федеральных законов «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «О парламентском контроле» и иных законодательных актов. Реализация изложенных законотворческих идей позволит в большей степени раскрыть потенциал партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности и существенно повысить уровень доверия к ней со стороны гражданского общества и бизнеса.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор); муниципальный контроль; общественный контроль; парламентский контроль; совершенствование государственного управления; регулирование контрольно-надзорной деятельности; цифровизация в сфере контроля и надзора; системность законодательства о контроле и надзоре; контрольно-надзорная деятельность; сервисная модель контрольно-надзорной деятельности.

© Спиридонов А. А., 2023

* Спиридонов Андрей Алексеевич, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
Краснопресненская наб., д. 2, стр. 2, г. Москва, Россия, 103274
9691043@gmail.com

Для цитирования: Спиридонов А. А. О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 21–33. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033.

Consistency of Legislation on State Control (Supervision), Municipal Control and Public Control: Constitutional Law Aspects in Public Administration Mechanisms Development in Russia

Andrey A. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor; Deputy Director, Regulatory Policy Department, Government of the Russian Federation
nab. Krasnopresnenskaya, d. 2, Moscow, Russia, 103274
9691043@gmail.com

Abstract. Based on the systematic approach, the author shows the key elements of the consistency of legislation on state control (supervision), municipal control and public control and formulates the main integrative properties of the relevant set of legislative acts that allow it to be considered as an integral system in context of constitutional law at the present time. It is noted that in the future, when improving legislation on public control, on the one hand, and on state control (supervision), municipal control, on the other hand, special attention should be paid to further convergence of their basic norms, primarily norms-principles and norms-goals that form value-semantic (axiological) foundations for appropriate regulation. In addition, it is important to think over the vector of strengthening social elements in the sphere of state and municipal control. The author defines several specific proposals to supplement provisions of the Federal Laws «On the Foundations of Public Control in the Russian Federation», «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation», «On Parliamentary Control» and other legislative acts. Implementation of the outlined legislative ideas will facilitate revealing of the potential of the partner and service model of control and supervisory activities and it will significantly increase the level of trust on behalf of civil society and business.

Keywords: state control (supervision); municipal control; public control; parliamentary control; improvement of public administration; regulation of control and supervisory activities; digitalization in the field of control and supervision; consistency of legislation on control and supervision; control and supervisory activities; service model of control and supervisory activities.

Cite as: Spiridonov AA. O sistemnosti zakonodatelstva o gosudarstvennom kontrole (nadzore), munitsipalnom kontrole i obshchestvennom kontrole: konstitutsionno-pravovye aspekty v rusle razvitiya mekhanizmov gosudarstvennogo uprav [Consistency of Legislation on State Control (Supervision), Municipal Control and Public Control: Constitutional Law Aspects in Public Administration Mechanisms Development in Russia]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):21-33. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033. (In Russ., abstract in Eng.).

На современном этапе в Российской Федерации создана развитая и соответствующая реалиям времени законодательная база государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного

контроля¹. Она не только охватывает своим регулированием все основные общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными

¹ См. подробнее, например: Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.] ; Российский союз промышленников и предпринимателей ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2021. С. 4, 71–74.

организациями и их должностными лицами, общественного контроля в установленных формах, но и закладывает надежные основы для развития многих современных и перспективных механизмов, повышающих эффективность контроля, удобство коммуникаций между контролирующими и контролируруемыми субъектами, что соответствует приоритету выстраивания полноценной партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Создание соответствующей законодательной базы стало возможно благодаря весьма продуманной и системной законотворческой политике, которая определяет «основные направления в принятии, отмене или изменении законов»², в рамках которой приоритетное внимание уделялось не только самой задаче построения системного регулирования на основе обновленных идей и правовых подходов, но и постоянному диалогу с представителями бизнеса, науки, широким экспертным сообществом, что позволило «вмонтировать» в систему правового регулирования такие механизмы, которые позитивно воспринимаются самими субъектами, в отношении которых осуществляется контроль и надзор.

Мы последовательно выступаем за необходимость исследования современного государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, прежде всего в их **органичном системном единстве, где публично-властная и общественная составляющие дополняют друг друга**, а кроме того, в общем контексте вопросов совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в нашей стране.

С позиций такого подхода в ключе конституционно-правового исследования следует обратить внимание на свойство **системности** выстроенной совокупности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. Это свойство, на наш взгляд, имеет два важных измерения: во-первых, относится к построению самой совокупности актов, обеспечивая ее целостность и единство, во-вторых, проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам (что мы подробнее отразим далее).

Отметим, что системный подход и рассмотрение тех или иных сфер регулирования через призму категории системности традиционны для отечественной правовой науки.

Исследователи нередко обращаются к системе законодательства, регулирующего те или иные значимые области отношений, в том числе на стыке регулирования конституционного (а также муниципального), административного и иных отраслей права, что характерно для сферы государственного и муниципального управления³, при этом подчеркивается в том числе важность именно *системности* соответствующего законодательства⁴.

Т. Я. Хабриева еще десятилетие назад отмечала: «Становится более сложной структура традиционных отраслей законодательства. В их рамках складываются относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конститу-

² Желдыбина Т. А. Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 29.

³ См., например: Комарова В. В. Комплексная система законодательства в сфере энергетики — конституционные основы // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 2–5; Вахрамеев Р. Г. Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 140–145; Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420–1429.

⁴ См., например: Бялкина Т. М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.

ционного регулирования — избирательное законодательство и законодательство о правах, свободах и об обязанностях граждан; в административном законодательстве — законодательство о техническом регулировании и т.д.)»⁵. В правовой научный дискурс прочно вошло понятие комплексных правовых образований — комплексных отраслей, межотраслевых комплексных институтов и т.д. Комплексность здесь означает прежде всего наличие свойства системности, объединяющего в единый комплекс группы норм различной отраслевой принадлежности и обусловленного важностью системного правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Нередко именно отсутствие должной системности в определенной сфере законодательного регулирования становится предметом критики исследователей⁶, что демонстрирует ценность четкого обеспечения системности в регулировании значимых общественных отношений, особенно в сферах, непосредственно влияющих на качество государственного и муниципального управления.

Несомненно, свойством системности в полной мере обладает и комплекс законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Автору настоящих строк довелось принять самое непосредственное участие в разработке проектов действующих в настоящее время законов об основах общественного контроля, о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, а также ряда взаимосвязанных с ними законодательных актов. Как с научной, конституционно-правовой, так и с практической точки зрения можно засвидетельствовать, что эти акты в достаточной степени обладают свойством системной взаимосвязанности, обусловленной выделяемым нами конституционно-правовым принципом единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации⁷.

Еще раз подчеркнем, что в Российской Федерации выстроена достаточно развитая система законодательства в сфере контроля и надзора, базовая правовая концепция которой основывается на ключевых конституционных началах, предопределяющих смысл и содержание государственного и муниципального управления в нашей стране. В рамках этой системы действуют Федеральные законы от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁸, от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁹, от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁰ и ряд других законодательных

⁵ Хабриева Т. Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 4.

⁶ К примеру, в упомянутой работе А. В. Савоськина отмечалось, что «проблема законодательства об обращениях граждан заключается не в обилии актов, регламентирующих право на обращение, а в отсутствии их системы», и подчеркивалось, что «негативным следствием отсутствия системы законодательства об обращениях является принятие “новых” законов об обращениях без их привязки к нормам универсального Федерального закона № 59-ФЗ (“О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”), что породило множественное дублирование» (Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420–1421).

⁷ См. подробнее: Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.05.2013 (первоначальный текст).

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014 (первоначальный текст).

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020 (первоначальный текст).

актов, затрагивающих тот или иной контроль или надзор¹¹. В русле общих конституционных начал в указанных актах регламентированы виды государственного (надзора) и муниципального контроля, а также общественный контроль.

Рассмотрение этих законов не просто как совокупности тематически сопряженных актов, а именно как целостной системы позволяет выделять наличие общих свойств, именуемых **интегративными**. Например, А. Г. Головин, руководствуясь наработками общей теории систем, отмечает, что «основной сущностный признак системы — наличие у нее новых, интегративных свойств, возникающих из единства составляющих систему элементов и не сводящихся к сумме собственных свойств всех этих элементов»¹². Ключевым интегративным свойством законодательства в сфере контроля и надзора, на наш взгляд, можно считать основанное на конституционных принципах полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными организациями и их должностными лицами, а также общественного контроля. Кроме того, интегративным свойством названного законодательства также следует считать то, что именно системная общность соответствующих законодательных актов воплощает идеи и принципы деятельности в сфере контроля и надзора, которые, коррелируя с общей философией современного государственного и муниципального управления, дают прочную ценностно-смысловую основу для функционирования и дальнейшего совершенствования всех видов контроля и надзора в стране в их взаимосвязи.

Вместе с тем, **начала системности в рассматриваемом комплексе законодательных актов следует усиливать** — имеется потенциал для их совершенствования, что позитивно отразится на всем регулировании государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в общем контексте повышения качества государственного и муниципального управления в России.

Прежде всего стоит отметить, что базовый законодательный акт в сфере общественного контроля был принят на несколько лет раньше, нежели ключевой закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, и за эти годы существенно обновились некоторые идейные подходы, более четко обозначились некоторые векторы развития государственного управления, появились и активно внедряются новые концепции, определяющие новую философию и культуру государственного управления, что, в свою очередь, не может не отразиться на развитии общественно-государственного диалога, в том числе в сфере общественного контроля.

Ввиду этого в перспективе, при совершенствовании законодательства об общественном контроле, с одной стороны, и о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, с другой стороны, следует уделить особое внимание **дальнейшему сближению их базовых норм**, прежде всего норм-принципов и норм-целей, закладывающих ценностно-смысловые (аксиологические) основы соответствующего регулирования. Кроме того, важно продумать вектор усиления общественных элементов в сфере государственного и муниципального контроля. На этом мы также акцентируем внимание далее.

Рассматриваемое свойство системности проявляет себя также в последовательном систем-

¹¹ В числе которых Федеральные законы от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Российская газета. 30.12.2008. № 266); от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (Российская газета. 08.04.2011. № 75); от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2012).

¹² См.: Головин А. Г. Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

ном подходе к законотворческой работе в сфере регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Система выстраивалась вокруг концептуально нового законодательного акта — Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Отметим попутно, что в работах некоторых исследователей присутствует критика стилистики построения и изложения правового материала в рамках ключевого законодательного акта о контрольно-надзорной деятельности. Так, А. С. Евдокимов отмечает: «Существенной особенностью Федерального закона № 248-ФЗ, также представляющейся проблемой — и прежде всего для правоприменителей, — является интереснейшая юридическая техника его построения. На наш взгляд, законодатель, работая над текстом Федерального закона, пошел по принципу его максимального усложнения, нагромождения понятий, завуалирования отдельных аспектов». Далее автор пишет: «В целом законодательный акт сложен для восприятия даже специалистами контрольно-надзорной сферы, о неспециалистах (которыми в большинстве случаев являются контролируемые лица) говорить не приходится, хотя доступность надзора, задекларированная в качестве одной из основных целей реформы контрольно-надзорной деятельности, на наш взгляд, должна начинаться с доступности в понимании основного законодательного акта, регламентирующего основы его осуществления»¹³. Отчасти такая обеспокоенность исследователя понятна. Вме-

сте с тем, на наш взгляд, следует учитывать, что, во-первых, усложнение языка и стиля изложения правовых норм является общей объективной тенденцией в современном законотворчестве, и нельзя ее рассматривать исключительно как проблему законодательства о контрольно-надзорной деятельности, а во-вторых, поскольку речь идет не просто об изложении в новом акте уже существовавших ранее правовых конструкций и механизмов, но о создании в рамках рассматриваемого закона принципиально новых подходов, ориентированных в том числе на будущее, то некоторое системное усложнение продиктовано объективной потребностью соответствовать общему процессу повышения сложности системы коммуникаций в сфере контрольно-надзорной практики, информационного общества и социально-экономических процессов в целом. В наше время вряд ли возможно слишком уж упрощенным языком правовых предписаний в достаточно полной мере охватить все нюансы весьма разносторонней, многоаспектной практики. Хотя, безусловно, нельзя отрицать важность соблюдения разумного баланса между детализацией конструкций правовых норм с целью охвата всех значимых аспектов общественных отношений в регулируемой сфере и приоритетом доступности текста акта для понимания правоприменителей и субъектов, деятельность которых подлежит контролю и надзору.

При этом нельзя отрицать, что принятие по своей сути исторического для нашего времени Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является важным ша-

Автор приходит к выводу, что основным интегративным свойством системы избирательного законодательства в Российской Федерации «является полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, складывающихся в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, и в процессе реализации гражданами Российской Федерации принадлежащих им избирательных прав» (Головин А. Г. Указ. соч. С. 29). Подобный подход представляется нам заслуживающим внимания и аналогичным образом может быть применен к рассматриваемой нами общности законодательных актов.

¹³ Евдокимов А. С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34–40.

гом на пути развития партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в России. Безусловно, сейчас уже можно говорить о значимых положительных результатах применения этого закона. Достаточно упомянуть, что по итогам 2021 г. по сравнению с 2019 г. количество проверок снизилось почти в два раза (с более 1,5 млн до 882 тыс.), что весьма позитивно воспринимается бизнесом и экспертным сообществом, а также, что весьма значимо, дает ощутимые положительные экономические эффекты.

Системность законотворческой работы проявила себя и в части **гармонизации взаимосвязанного законодательства**. Так, параллельно с разработкой Федерального закона № 248-ФЗ велась работа над законом-спутником, которым стал Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”»¹⁴. Им в совокупности внесены изменения в положения более 160 законодательных актов Российской Федерации, направленные на их гармонизацию и корреляцию с новыми нормами о контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, принципиально важно системное взаимное соотношение Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹⁵. Эти законы, по сути, соотносятся как содержащие преимущественно материально-правовые нормы (Федеральный

закон № 247-ФЗ) и нормы процессуального (процедурного) характера (Федеральный закон № 248-ФЗ). Материальная составляющая Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» отвечает на вопрос, что (или соблюдение чего) подлежит проверке в рамках контрольно-надзорной деятельности, в то время как процессуальная (процедурная) составляющая Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» отвечает на вопрос, как, каким образом осуществляется проверка (подробно регламентируя организационные и процедурные вопросы контроля).

В совокупности названные законы образуют единую регулятивную систему, на основе которой выстраивается целое «здание» из огромного количества взаимосвязанных подзаконных нормативных актов федеральных органов, а также законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов.

По мнению А. Н. Шохина, «принятие данных законов представляет собой важный шаг вперед в создании новой, “умной” системы государственного контроля и механизма, препятствующего появлению избыточных требований»¹⁶. С такой оценкой следует согласиться.

Следующий — практически значимый — аспект рассматриваемого свойства системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле, как мы уже отметили выше, проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов

¹⁴ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

¹⁵ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006.

Этот Федеральный закон определил правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

¹⁶ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021. С. 4.

развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам.

Совершенствование как законодательных основ, так и практических механизмов организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности активно продолжается. Эта работа носит постоянный характер, в том числе ведется конструктивный диалог исполнительной и законодательной ветвей власти по вопросам достигнутых результатов и дальнейшего развития подходов к наилучшей организации этой деятельности.

Заместитель Председателя Правительства РФ — руководитель Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко, выступая в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 19 октября 2022 г., отметил, что «Правительство Российской Федерации уделяет повышенное внимание контролю, надзору и совершенствованию функций контрольно-надзорной деятельности», подчеркнув, что и дальше будет вестись работа по совершенствованию этой деятельности¹⁷.

В постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 02.11.2022 № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», принятом по итогам проведения указанного «правительственного часа», отмечено, что основными направлениями реформирования контрольной

(надзорной) деятельности являются повышение эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности, снижение административной нагрузки на предприятия и предпринимателей, улучшение делового климата, а также повышение безопасности и качества предоставляемых услуг¹⁸.

При этом практика не развивается сама по себе, в отрыве от нормативных смыслов, заложенных в законодательстве, а напрямую определяется ими. К ключевым векторам, предопределяемым именно базовыми идеями, заложенными в законодательных актах, о которых идет речь в настоящей работе, мы относим, в частности:

- дальнейшее выстраивание полноценной сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности с одновременным совершенствованием эффективного общественно-государственного диалога при осуществлении общественного контроля;

- расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контроля и надзора;

- ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контроля и надзора¹⁹;

- активную цифровизацию сферы контроля и надзора и обеспечение открытости (доступности) информации;

¹⁷ Стенограмма выступления заместителя Председателя Правительства РФ — руководителя Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 19 октября 2022 г.

¹⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 02.11.2022 № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Этот подход является важной составляющей новой философии контрольно-надзорной деятельности. Как отмечают исследователи, «всё больше в экспертной среде находит поддержку тезис о целостном изменении парадигмы контрольно-надзорной деятельности, направленной прежде всего на создание условий для недопущения нарушений обязательных требований. Безусловно подходы “найти нарушения и наказать” и “не допустить нарушения” имеют принципиальные различия, в том числе в применяемом инструментарии. В экспертной среде данный принцип получил условное название “ноль нарушений”, который заключается в приоритетном обеспечении органами контроля в контролируемой среде условий для добросовестного соблюдения контролирующими лицами обязательных требований» (см.: Пахомов А. В. Профилактика рисков как ключевой инструмент контрольно-надзорной деятельности на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 4. С. 41).

— постоянную ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контроля и надзора.

Приведем здесь лишь некоторые примеры практических организационно-правовых решений, опыт по внедрению которых весьма важен в рамках этих комплексных направлений в исследуемой сфере. Отметим при этом, что принимаемые решения о тех или об иных параметрах контроля и надзора в настоящее время, как правило, сопровождаются цифровыми нововведениями, сервисами и платформами, облегчающими взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов. По справедливому утверждению А. Б. Усманова, «внедрение цифровых технологий в повседневную деятельность органов контроля» дает «возможность не только повысить эффективность их работы, но и сократить затраты бизнеса на взаимодействие с инспекторами»²⁰. Всё это происходит в общем контексте становления подлинно партнерской, сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Так, Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» была введена процедура обязательного досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, что оптимизировало юрисдикционные взаимоотношения в сфере контрольно-надзорной деятельности. Были установлены единые требования к жалобам, а также сроки их подачи и рассмотрения. При этом в рамках обозначенного нами вектора цифровизации для рассмотрения жалоб в рамках процедуры досудебного обжалования на платформе Государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД, URL: <https://tor.knd.gov.ru/>) создана информационная система досудебного обжалования. В свою очередь, на Едином портале государственных и муниципальных услуг запущен сервис «Жалоба на решение контрольных органов», с помощью

которого жалоба подается в электронном виде. Нормативный срок рассмотрения жалоб составляет 20 рабочих дней, при этом фактический срок не превышает 12 рабочих дней.

Еще один пример: как известно, 10 марта 2022 г. был введен мораторий на проверки, распространяющийся как на плановые, так и на внеплановые проверки на всех уровнях контроля (федеральном, региональном и муниципальном) по всей стране. То есть были отменены практически все плановые проверки. При этом параллельно с объявлением такого моратория Правительство РФ озаботилось созданием системы контроля за его соблюдением. В настоящее время этот контроль осуществляется через систему обратной связи от контролируемых лиц, которые имеют возможность пожаловаться на проведение проверок в нарушение моратория. На Едином портале государственных и муниципальных услуг создан сервис подачи соответствующей жалобы. Установленный срок рассмотрения жалоб — 1 рабочий день — строго соблюдается. Контролируется рассмотрение каждой жалобы на нарушение моратория. Таким образом, контролируемое лицо получило реальную возможность выразить свое несогласие с решением контрольного (надзорного) органа и гарантию того, что его мнение будет услышано. Правительство же и контрольно-надзорные органы, в свою очередь, получают оперативную обратную связь от контролируемых лиц, позволяющую понять, соблюдается ли мораторий.

Системность в практическом аспекте проявляется и во взаимосвязи подходов, внедряемых в сферах контрольно-надзорной деятельности и разрешительной деятельности, которая столь же важна в едином механизме государственного и муниципального управления. Так, в области разрешительной деятельности все взаимодействие переведено на Единый портал государственных и муниципальных услуг без необходимости личного посещения различных ведомств. Представляется, что в дальнейшем такой подход

²⁰ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.] ; Российский союз промышленников и предпринимателей ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2020. С. 5.

должен быть максимально распространен на все виды разрешительной деятельности, где это возможно. В частности, 2022 год ознаменовался внедрением цифровых решений в более чем 180 видах разрешительной деятельности. Тенденция заслуживает продолжения.

Приведенные актуальные примеры, отражающие позитивный опыт последних лет, показывают, что системно обновленное законодательство о контрольно-надзорной деятельности придало мощный импульс разработке и внедрению практических организационных, в том числе цифровых, решений, которые вносят существенный вклад в совершенствование государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской Федерации.

Обозначенные тенденции ждут дальнейшее развитие. При этом в контексте рассматриваемого здесь аспекта построения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле с конституционно-правовой точки зрения важно усиление его системности, в том числе через еще большую гармонизацию принципов, на которых базируется все регулирование в указанных сферах отношений — в сферах государственного и муниципального контроля, с одной стороны, и общественного контроля, с другой стороны.

По справедливому суждению Е. А. Осавелюк, «конституционные принципы составляют основу национального права любого государства»²¹. На наш взгляд, ключевым конституционно-правовым принципом, следующим из ряда основополагающих норм Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, на котором базируется современное регулирование в исследуемой сфере, является системное единство государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в государственно-общественном механизме.

С конституционно-правовых позиций представляется, что развитие российской модели контрольно-надзорной деятельности в рамках развития механизмов государственного управ-

ления в России должно идти по пути еще большей гармонизации правовых механизмов организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля с общественным контролем как принципиально важным каналом системного диалога публичной власти и гражданского общества.

Как отмечено выше, в перспективе следует уделить особое внимание, во-первых, дальнейшему сближению норм-принципов и норм-целей в Федеральных законах «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», во-вторых, рациональному внедрению общественных элементов в сферу государственного и муниципального контроля.

В этих целях, прежде всего, стоит в перспективе проработать вопрос о **закреплении на законодательном уровне принципа системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**, а также об увязке его с иными видами и сферами контроля и надзора.

С юридико-технической точки зрения соответствующая норма могла бы быть сформулирована в новой части 2 ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (а действующие положения стали бы частью 1 указанной статьи — для того, чтобы не нарушать изначально заложенную законодателем логику перечисления принципов, а также ввиду того, что новый предлагаемый принцип выступает, по сути, в качестве межотраслевого или межинституционального принципа права, играющего роль связующего звена с законодательством о других видах контроля).

В свою очередь, в гл. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где принципы перечислены в отдельных статьях, возможно закрепить принцип системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, изложив его содержание в новой статье — это

²¹ Осавелюк Е. А. Конституционные принципы — основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 26.

может быть, например, статья 7.1 (непосредственно после ст. 7, раскрывающей ключевой принцип законности и обоснованности) или статья 14.1 (то есть последняя в гл. 2, где последовательно излагаются все принципы).

Кроме того, в статью 3 «Принципы парламентского контроля» Федерального закона № 77-ФЗ «О парламентском контроле» также стоило бы инкорпорировать рассматриваемый связующий принцип, например дополнив ее частью 4 следующего содержания:

«4. Парламентский контроль осуществляется на основе принципа системного единства с общественным контролем, государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем, исходя из общности целей, задач и общей направленности на защиту гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей».

Необходимо проработать и иные корреспондирующие изменения в законодательных актах, с тем чтобы обеспечить достаточный охват указанным связующим принципом всех сфер контроля и надзора в Российской Федерации.

Подчеркнем также, что важнейшим конституционным принципом, составляющим одну из основ статуса личности в Российской Федерации, является положение ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В преломлении к исследуемой сфере стоило бы проработать вопрос о том, чтобы более четко прописать данный принцип в законодательстве о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле. Например, часть 1 ст. 10 «Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц» Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле

в Российской Федерации» можно было бы дополнить соответствующим положением, изложив ее в следующей редакции:

«1. Права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц».

В свою очередь, тренды, получившие значимое развитие в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля, следует распространять и на сферу общественного контроля. Дальнейшей предметной проработки в этом ключе заслуживает возможность широкого внедрения риск-ориентированного подхода и приоритетности начал профилактики в общественном контроле.

Весьма важным направлением нам видится расширение четкого закрепления приоритетности профилактических начал. Применительно к государственному контролю М. В. Вошинский, например, отмечает, что «прежде всего задачей государственного контроля является предупреждение нарушений, а уже затем их выявление и пресечение»²². Важно, чтобы в равной мере на законодательном уровне то же самое однозначно читалось и в отношении общественного контроля. Полагаем, что можно было бы рассмотреть вопрос о дополнении перечня принципов общественного контроля из 12 пунктов, закрепленного в ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», пунктом 13 следующего содержания:

«13) приоритет профилактической направленности и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей».

²² Вошинский М. В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС «КонсультантПлюс». 2021.

Следует проработать вопрос и об **усилении элементов общественного контроля в рамках механизмов государственного и муниципального контроля**. Таким направлением может стать внедрение широких практик участия представителей общественности (например, общественных инспекторов) в соответствующих контрольных мероприятиях. Для этого необходимо предусмотреть статус представителей общественности — граждан, изъявивших желание на добровольной и безвозмездной основе оказывать содействие контролирующим органам (организациям) и их должностным лицам в деятельности, направленной на достижение целей и решение задач государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также четко институционализировать и регламентировать порядок, формы и пределы их участия в контрольно-надзорной деятельности, имея в

виду, что они не наделяются какими-либо государственными или муниципальными полномочиями, а лишь содействуют в соответствующей деятельности. Кроме того, целесообразно продумать внедрение **общественных слушаний** как по содержанию, так и по дальнейшим направлениям развития контрольно-надзорной деятельности.

Реализация изложенных предложений может существенно повысить уровень доверия гражданского общества и бизнеса к контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и в еще большей степени гармонизировать систему коммуникаций в этой сфере, что будет способствовать повышению качества государственного и муниципального управления в целом и углублению конструктивного общественно-государственного диалога на благо граждан России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бялкина Т. М.* О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. — 2002. — № 4.
2. *Вахрамеев Р. Г.* Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. — 2013. — № 3.
3. *Вошинский М. В.* Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС «КонсультантПлюс». — 2021.
4. *Головин А. Г.* Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
5. *Евдокимов А. С.* Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. — 2022. — № 2.
6. *Желдыбина Т. А.* Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 8.
7. *Комарова В. В.* Комплексная система законодательства в сфере энергетики — конституционные основы // Российская юстиция. — 2011. — № 12.
8. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.]; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : НИУ ВШЭ, 2021.
9. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.]; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : НИУ ВШЭ, 2020.
10. *Осавельюк Е. А.* Конституционные принципы — основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 1.

11. Пахомов А. В. Профилактика рисков как ключевой инструмент контрольно-надзорной деятельности на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2022. — № 4.
12. Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. — 2014. — № 12.
13. Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
14. Хабриева Т. Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2012. — № 5.

Материал поступил в редакцию 12 декабря 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Byalkina T. M. O sistemnosti zakonodatelnogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2002. — № 4.
2. Vakhrameev R. G. Zakonodatelstvo o konstitutsionnom prave na informatsiyu v sisteme zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2013. — № 3.
3. Voshchinskiy M. V. Zashchita prav predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya s uchetom novykh polozheniy federalnogo zakonodatelstva // SPS «KonsultantPlyus». — 2021.
4. Golovin A. G. Osnovy postroeniya i tendentsii razvitiya sistemy izbiratel'nogo zakonodatelstva v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2005.
5. Evdokimov A. S. Federalnyy zakon «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i munitsipalnom kontrole v Rossiyskoy Federatsii»: organizatsionno-pravovoy analiz // Administrativnoe pravo i protsess. — 2022. — № 2.
6. Zheldybina T. A. Zakonotvorcheskaya politika kak faktor obespecheniya edinstva rossiyskogo zakonodatelstva // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2015. — № 8.
7. Komarova V. V. Kompleksnaya sistema zakonodatelstva v sfere energetiki — konstitutsionnye osnovy // Rossiyskaya yustitsiya. — 2011. — № 12.
8. Kontrolno-nadzornaya i razreshitelnaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad — 2020–2021 / S. M. Plaksin (ruk. avt. kol.), I. A. Abuzyarova [i dr.]; Rossiyskiy soyuz promyshlennikov i predprinimateley; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». — M.: NIU VShE, 2021.
9. Kontrolno-nadzornaya i razreshitelnaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad — 2019 / S. M. Plaksin (ruk. avt. kol.), I. A. Abuzyarova [i dr.]; Rossiyskiy soyuz promyshlennikov i predprinimateley; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». — M.: NIU VShE, 2020.
10. Osavelyuk E. A. Konstitutsionnye printsipy — osnovopolagayushchie pravovye idei ili rukovodyashchie normy prava? // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 1.
11. Pakhomov A. V. Profilaktika riskov kak klyuchevoy instrument kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti na sovremennom etape // Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie. — 2022. — № 4.
12. Savoskin A. V. Sistema zakonodatelstva ob obrashcheniyakh grazhdan // Lex russica. — 2014. — № 12.
13. Spiridonov A. A. Sistemnoe edinstvo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i obshchestvennogo kontrolya kak konstitutsionno-pravovoy printsip // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
14. Khabrieva T. Ya. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i razvitie zakonodatelstva // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya. — 2012. — № 5.