

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Л. А., Гречина,*

Е. А. Закружная**

Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации»

Аннотация. В статье анализируются наиболее дискуссионные положения концепции проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» и самого проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», предлагаются пути совершенствования законодательства в области государственного (муниципального) контроля и надзора.

Ключевые слова: контроль, надзор, государственный (муниципальный) контроль, государственный (муниципальный) надзор, органы государственного (муниципального) контроля и надзора.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.063-075

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти является одним из важнейших направлений реформирования системы государственного управления.

Так, в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года¹ Президент РФ наряду с проблемами международных отношений и экономическим кризисом одним из ключе-

вых моментов назвал вопрос о необходимости выработки новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов. Президент обратил внимание на то, что изменения в данной сфере происходят достаточно медленно. В процессе осуществления контроля со стороны государственных органов доминирует обвинительный уклон. Принимаемые меры скорее «закрывают дорогу» тысячам законопослушных,

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 04.12.2014 // Российская газета. 2014. 5 декабря.

© Гречина Л. А., Закружная Е. А., 2016

* Гречина Любовь Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова (ЯрГУ)
[luba_uniyar@mail.ru]

150046, Россия, г. Ярославль, ул. Гагарина, д. 38/20, кв. 76

** Закружная Евгения Александровна, аспирантка кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова (ЯрГУ)
[evgenia100886@mail.ru]

150054, Россия, г. Ярославль, пр. Ленина, д. 30, кв. 70

инициативных граждан, нежели пресекают отдельные нарушения. По мнению Президента РФ, необходимо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от «навязчивого надзора и контроля». Для решения этой задачи нужно принять ряд мер. Например, чтобы каждая проверка носила публичный характер, в 2015 г. должен начать работу специальный реестр, содержащий информацию о том, какой орган и с какой целью инициирует проверку, какие результаты получены. Это позволит вывести контроль на качественно новый уровень. Президент также отметил, что данная проблема актуальна не только для бизнеса, но и для бюджетных, муниципальных учреждений, социальных некоммерческих организаций.

В Послании содержится и призыв к отказу от принципа тотального, бесконечного контроля. По словам В. В. Путина, «отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений... даже когда мы сейчас уже провели определенную работу по ограничениям, и эти ограничения работают вроде бы неплохо, но проверяющих органов так много, что если каждый из них хоть один раз придет — всё, можно любую фирму закрывать. Правительство в 2015 году должно принять все необходимые решения по переходу к такой системе системе ограничений, что касается про-

верок. Что касается малого бизнеса, предлагаю предусмотреть для него надзорные каникулы. Если предприятие приобрело надежную репутацию, в течение трех лет не имело существенных нареканий, то следующие три года плановых проверок в рамках государственного и муниципального контроля вообще не проводить. Конечно, речь не идет об экстренных случаях, когда возникает угроза здоровью и жизни людей».

Для решения поставленных Президентом РФ в Послании вопросов Министерством экономического развития РФ были разработаны концепция проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)»² (далее — Концепция) и проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации»³ (далее — Законопроект).

Необходимо отметить, что положения, содержащиеся в Концепции и Законопроекте, неоднократно становились предметом научных исследований⁴, а также предметом дискуссий в рамках мероприятий государственных органов различного уровня и хозяйствующих субъектов⁵. К сожалению, многие предложения, высказанные учеными и практиками, не были учтены законодателями.

² Концепция проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» // URL: www.rus.coop/upload/konc.doc (дата обращения: 02.06.2015).

³ Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // URL: <http://base.garant.ru/56632662/> (дата обращения: 02.06.2015).

⁴ См., например: *Левоненкова Т. А.* Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 140–149 ; *Царькова Д.* Комментарий к концепции Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле» // Административное право. 2014. № 3. С. 84–85 ; Доработка концепции закона о госконтроле: рекомендации экспертов // URL: <http://open.gov.ru/events/5510830/> (дата обращения: 17.06.2015) ; О проекте концепции проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации» // URL: <http://rodosnpp.ru/?module=news&action=view&id=4081> (дата обращения: 17.06.2015) ; Бизнес-омбудсмен раскритиковал концепцию нового закона о государственном контроле // URL: <http://www.garant.ru/news/561967/#ixzz3hSa5Wr7V> (дата обращения: 17.06.2015).

⁵ Итоги проведения круглого стола органов исполнительной власти Ярославской области на тему «Обсуждение вопросов правоприменительной практики в сфере осуществления государственного контроля» // URL: http://www.yarregion.ru/depts/upgs/Pages/KU_krstol100415.aspx (дата обращения: 15.06.2015).

Так, тщательный анализ положений Концепции и Законопроекта приводит к выводу, что данные нормативные акты носят довольно поверхностный характер и нуждаются в серьезной доработке. Принятие этих документов в том виде, в котором они есть на сегодняшний момент, не решит проблему, а приведет к появлению очередного бланкетного закона, который установит еще больше административный барьеров и увеличит бюджетные расходы на организацию государственного и муниципального контроля (надзора).

Остановимся на основных концептуальных положениях данных правовых актов, носящих, на наш взгляд, спорный характер.

1. Одной из главных проблем Концепции и Законопроекта является попытка разделения ключевых понятий «контроль» и «надзор». В самой Концепции указано, что ни в законодательстве, ни в отечественной науке нет единого определения данных категорий⁶. Зачастую они используются как тождественные. Концепция же исходит из различных подходов к осуществлению контрольных и надзорных мероприятий, что требует четкого разграничения понятий контроля и надзора в законодательстве. Однако предлагаемые Концепцией отличительные признаки, на наш взгляд, не позво-

ляют дать полную характеристику контроля и надзора и отграничить эти явления друг от друга.

Называемые в Концепции отличительные признаки нередко идентичны, позволяют их трактовать субъективно, а главное — опровержимы с теоретических позиций.

Следует отметить, что еще в Концепции административной реформы в 2006–2010 годах⁷ была предпринята попытка отграничить контроль от надзора в содержательном аспекте, но она оказалась неудачной.

Традиционно многие исследователи отмечают, что главное отличие надзора от контроля состоит в том, что, во-первых, органы надзора и поднадзорные органы не находятся в отношениях линейной подчиненности (например, государственные инспекции, прокуратура) и, во-вторых, надзорные органы выявляют у поднадзорных только нарушения законности, но не касаются вопросов целесообразности деятельности⁸. Между тем данная точка зрения небесспорна.

Действительно, трудно вывести единый универсальный критерий для разграничения понятий контроля и надзора. Тем более что законодатель не всегда находит в этом целесообразность.

⁶ См., например: Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. 2011. № 7–8. С. 78–108; Дьяконов В. В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М.: Рос. правов. академия Минюста РФ, 2006. 209 с.; Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31–36; Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 48–58; Рожественская Т. Э. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в праве // Вопросы экономики и права. 2011. № 12. С. 219–224; Семенов С. В., Чаплинский А. В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 118–135; Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. 1999. № 1. С. 79–85.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁸ См., например: Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. 1999. № 1. С. 79–85; Дьяконов В. В. Указ. соч.; Баранов М. Указ. соч.; Зубарев С. М. Указ. соч.

Так, при детальном изучении соответствующих норм Законопроекта видно, что законодатель, с одной стороны, дает самостоятельные дефиниции понятий государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 6, 7), тем самым предполагая, что это разные категории. С другой — фактически отходит от этого принципа. В частности, тщательный анализ определений понятий контроля и надзора приводит к выводу, что данные категории определяются идентично. Кроме того, в последующем тексте Законопроекта законодатель чаще всего использует термин «контроль». Отдельных положений и процедур для осуществления надзора Законопроектом не предусматривается. Соответственно, понятие «надзор» практически выпадает из контекста данного Законопроекта. Поэтому неизбежен вопрос: в чем же состоит различие между контролем и надзором и есть ли оно вообще? Представляется, что законодатель должен более четко сформулировать свою позицию по этому вопросу и однозначно ее закрепить.

На наш взгляд, необходимо не только разграничить понятия контроля и надзора, но и предусмотреть в законе различные процедуры проведения соответствующих мероприятий. Единым критерием, по которому эти виды деятельности отличаются, является принцип подчиненности и объект проверки. Так, в отношении федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления со стороны вышестоящих органов проводятся мероприятия по надзору за их деятельностью; со стороны федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов.

Взяв за основу единый критерий, законодателю необходимо следовать ему во всех сопутствующих нормативных правовых актах, в том числе и подзаконного характера.

2. Еще одним спорным моментом в Концепции является вопрос о правовом регулировании разрешительной деятельности.

С категориями контроля и надзора тесно связано понятие разрешительной деятельности (лицензирование, квотирование, аккредитация и др.). Согласно Концепции раз-

решительная деятельность подразумевает комплекс действий органов власти, связанных с санкционированием допуска субъектов в профессиональные сферы деятельности, требующих соблюдения специальных требований, в результате предварительного контроля и последующего надзора за соблюдением этих требований. Из определения видно, что контроль и надзор разграничиваются в зависимости от «этапов» разрешительной деятельности. Соответственно, необходимо разводить полномочия в рамках разрешительной деятельности по разным видам уполномоченных субъектов. В Концепции отмечается, что такое определение понятия «разрешительная деятельность» позволит урегулировать проблему разграничения контрольно-надзорных мероприятий в самой разрешительной системе (в частности, связанных с предварительным контролем по допуску в профессиональную сферу и последующим надзором за соблюдением квалификационных требований) и выведения разрешительной деятельности из-под регулирования законодательства о государственных услугах.

Однако законодатель остается непоследовательным в правовом регулировании данного вопроса. Так, в ст. 14 Законопроекта дается совсем иное толкование разрешительной деятельности. Это комплекс действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением (приостановлением, продлением) в соответствии с федеральными законами права физическому или юридическому лицу совершать определенные действия или осуществлять определенную деятельность, требующие соблюдения обязательных и иных требований, и направленных на обеспечение соблюдения этих требований. И далее в тексте статьи используется только термин «контроль». Указанное понятие не соотносится с закрепленными в Концепции положениями. Из смысла Законопроекта вытекает, что в рамках разрешительной деятельности предусматривается только государственный и муниципальный контроль, а надзор не осуществляется. Соответственно, законодатель отказался от предлагаемого Концепцией варианта разграничения контроля и надзора в зависимо-

сти от этапа разрешительной деятельности. На наш взгляд, необходимо доработать данное определение и соответствующую процедуру в духе Концепции.

3. Позитивной новеллой в сфере государственного и муниципального контроля и надзора является внедрение системы управления рисками. Однако на уровне Концепции и Законопроекта этот вопрос, к сожалению, остался недостаточно проработанным.

Наиболее эффективным способом минимизации потенциальной общественной опасности видов экономической деятельности является управление рисками ее осуществления. На это обращает внимание и Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ⁹: новый подход к организации контрольно-надзорной деятельности будет способствовать сокращению избыточной нагрузки на бизнес, перераспределению ограниченных временных, материальных и кадровых ресурсов на объекты повышенной опасности, переориентации контрольно-надзорной деятельности на превентивные меры и общественно полезные результаты проверок.

В настоящее время система оценки рисков частично регламентируется в законодательстве о промышленной безопасности. Так, согласно изменениям в Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹⁰ все опасные производственные объекты были ранжированы на четыре класса опасности¹¹, и проведение проверок, включая режим постоянного государственного надзора, было увязано соответственно этим классам. В частности, статьей 2 указанного Закона предусмотрено, что опасные производственные объекты в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества под-

разделяются в соответствии с критериями на четыре класса опасности: I класс опасности — опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности; II класс опасности — опасные производственные объекты высокой опасности; III класс опасности — опасные производственные объекты средней опасности; IV класс опасности — опасные производственные объекты низкой опасности.

Пунктами 5.1 и 5.2 ст. 16 рассматриваемого Закона устанавливаются сроки проведения плановых проверок: в отношении опасных производственных объектов I или II класса опасности — не чаще чем один раз в течение одного года; в отношении опасных производственных объектов III класса опасности — не чаще чем один раз в течение трех лет. В отношении опасных производственных объектов IV класса опасности плановые проверки не проводятся.

Таким образом, у российского законодателя есть опыт внедрения системы управления рисками и правового регулирования вопросов проведения соответствующих контрольно-надзорных мероприятий. Но проблема в том, что общая модель оценки рисков не учитывает временных изменений, поведения субъекта, условий и сферы деятельности. С юридической точки зрения она получается довольно громоздкой, поскольку предусматривает многоуровневое подзаконное регулирование.

Если в сфере промышленной безопасности уже в самом Законе дается подробная характеристика опасных производственных объектов, проводится четкая их классификация и т.д., то в законодательстве об основах государственного и муниципального контроля (надзора) невозможно установить закрытый перечень классов опасности. Соответственно, это потребует принятия большого числа дополнительных нормативных правовых актов.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 04.12.2014.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

¹¹ Классы опасности введены Федеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 9. Ст. 874.

Действительно, согласно нормам гл. 4 Законопроекта, в частности ст. 37 и 38, потребуется разработать Положения о ведомственных системах управления рисками причинения вреда, а также ведомственные перечни видов угроз (опасностей) причинения вреда в отношении всех видов государственного и муниципального контроля и надзора, указанных в ст. 8–10 анализируемого Законопроекта. А это 83 вида федерального контроля, 39 видов регионального контроля и 15 видов муниципального контроля. И это без учета подвидов контроля, которые могут проводиться разными ведомствами. Соответственно, мы сразу получаем искусственно созданную необходимость принятия более 270 подзаконных нормативных актов.

Но целесообразно ли это? Ведь исходя из сферы деятельности уже изначально можно понять, насколько часто необходимы проверки. Тем более в действующем законодательстве уже предусмотрены иные сроки проведения контрольно-надзорных мероприятий для социально значимых сфер, например здравоохранения и т.д. Кроме того, та же сфера здравоохранения сама по себе подразумевает большие риски¹².

Отдельного внимания требует проблема создания информационной базы для оценки рисков. Для того чтобы оценивать риски, контрольным органам необходимо иметь соответствующую информацию от хозяйствующих субъектов. Это повлечет необходимость предоставления дополнительных форм отчетности со стороны организаций, ляжет дополнительной нагрузкой в первую очередь на сферу бизнеса.

Кроме того, введение риск-ориентированной модели может привести и к росту бюджетных расходов на контрольно-надзорную деятельность, так как государственным и муниципальным органам нужно будет собирать и обрабатывать дополнительные данные. Вместе с тем увеличение расходов на контрольно-надзорную деятельность негативно оценивается в контексте самой Концепции.

Таким образом, при введении системы оценки рисков и построении на этой основе системы планирования государственного контроля и надзора должна учитываться специфика контрольно-надзорной деятельности в отдельных отраслях, должен проводиться тщательный анализ наличия информационной базы для оценки соответствующих рисков, а также необходимо исходить из позиции целесообразности введения такой системы в принципе. С учетом этого должны разрабатываться и положения о формате, модели, сроках и условиях перехода на риск-ориентированную модель.

4. Спорным представляется установление закрытого перечня видов государственного и муниципального контроля (надзора). В соответствии с Концепцией Законопроект закрепил такой перечень, разделив контроль и надзор в зависимости от уровня осуществления на федеральный, региональный и местный. Получились довольно громоздкие статьи 8, 9 и 10 Законопроекта.

На наш взгляд, целесообразность установления закрытого перечня видов контроля и надзора в федеральном законе довольно сомнительна, поскольку закрепление исчерпывающих перечней играет позитивную роль лишь на первоначальном этапе, а по истечении определенного времени приобретает сдерживающий характер. Это в первую очередь связано с необходимостью периодической актуализации такого перечня: внесением изменений, дополнений, исключением отдельных видов контроля (надзора) в соответствии с развивающимися общественными отношениями. В силу длительности и трудоемкости законотворческого процесса принятие таких изменений занимает много времени, что может привести к ситуации, когда к моменту внесения одного изменения уже возникнет потребность внести другое. Стоит еще раз проанализировать необходимость установления закрытого перечня видов контроля и надзора в федеральном законе. В качестве альтернативы можно использовать в тексте формулировку «и другие виды контроля

¹² См. подробнее: *Литовкина М. И.* Безопасность медицинской деятельности в спектре конституционно-правовых норм // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 29–34.

(надзора), предусмотренные действующим законодательством». В этом случае появляется возможность без внесения изменений в ФЗ «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в РФ» применять его положения к новым видам контроля (надзора), которые будут появляться по мере развития государственного управления в РФ.

Кроме того, с точки зрения законодательной техники следует избегать в тексте закона громоздких формулировок. В Законопроекте статья 8 занимает 30 страниц. Часть 2 статьи 8 содержит 83 пункта, большинство которых включают подпункты (иногда достаточно много, например п. 1 имеет более 50 подпунктов, обозначаемых буквами от «а» до «я»). В таком виде статья 8 сложна для восприятия и понимания, поэтому целесообразно разбить ее на несколько, допустим, по отдельным видам федерального государственного контроля и надзора.

5. Еще один вопрос, который был упущен в Концепции и остался без должного решения в Законопроекте, — это оценка эффективности и результативности деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора).

В настоящее время, например, в сфере здравоохранения по переданным полномочиям по лицензированию эти показатели рассчитываются согласно приказу Минздрава России от 29 октября 2014 г. № 680н «Об утверждении порядка осуществления оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья»¹³. Так, при расчете эффективности деятельности контролирующего органа важны следующие результаты: количество фактически проведенных проверок; количество запланированных

проверок; размер израсходованных средств федерального бюджета на реализацию переданного полномочия; количество отмененных, обжалованных результатов проверок; количество оказанных с нарушением срока государственных услуг.

Исходя из этих показателей, можно сделать вывод, что для расчета эффективности на сегодняшний день важными остаются сведения о том, насколько усердно контролирующий орган проводит проверки и насколько грамотно он применяет действующее законодательство. На наш взгляд, происходит смещение целей контрольных мероприятий, поскольку контролирующие органы гонятся за чистыми показателями, забывая о главной — превентивной — задаче проверок. Представляется правильным оценивать результативность не по конечному показателю в процентах, а по данным, положенным в основу этого расчета. Ведь эффективным по показателю может быть деятельность органа, проведшего одну проверку в год, а работа органа, у которого около тысячи проверок, будет менее эффективной из-за того, что по ряду из них были поданы жалобы. Также необходимо учитывать и специфику соответствующей отрасли.

Примечательно, что эти положения нашли отражение в Концепции. Но в Законопроекте (гл. 10) мы снова видим привязку оценки эффективности и результативности деятельности органов к количеству проведенных проверок, штрафам, издержкам и т.д. В литературе уже давно отмечается, что одним из приоритетных направлений комплексной работы по повышению эффективности государственного управления и преодоления административных барьеров является совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций. Но пока это напоминает замкнутый круг¹⁴.

¹³ Приказ Минздрава России от 29.10.2014 № 680н «Об утверждении порядка осуществления оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья» // Российская газета. 2014. 24 декабря.

¹⁴ Тхабисимова Л. А. Правовой аспект эффективности деятельности органов власти и управления субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2753–2758.

По нашему мнению, недопустимо оценивать эффективность и результативность деятельности контрольно-надзорных органов по количеству выявленных нарушений и по суммам выписанных штрафов. Нужно четко сформулировать иные критерии, например реальное состояние дел в соответствующей области — абсолютные и относительные показатели, в частности, число подконтрольных объектов, динамику изменения их количества, результаты проверок (не только выявленные правонарушения) и т.п.

Таким образом, мы рассмотрели основные положения Концепции и Законопроекта, носящие, на наш взгляд, спорный характер.

Между тем и сам текст Законопроекта нуждается в серьезной доработке. Остановимся на наиболее принципиальных положениях, вызывающих нарекания как с точки зрения юридической техники, так и с общетеоретических позиций.

1. Одной из ключевых проблем Законопроекта является противоречивое правовое регулирование контроля и надзора в отношении индивидуальных предпринимателей. Так, в ст. 1 отмечается, что данный закон «определяет правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля и надзора в РФ, общие принципы осуществления государственного и муниципального контроля и надзора и защиты прав физических и юридических лиц при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора». Не рассматриваются индивидуальные предприниматели и в качестве объектов контрольно-надзорных мероприятий, ими являются лишь юридические и физические лица (ст. 13). Между тем комплексный анализ норм Законопроекта показывает, что деятельность индивидуальных предпринимателей рассматривается в качестве объекта контрольно-надзорной деятельности наряду с деятельностью физических и юридических лиц (например, в ч. 1 ст. 53 такая форма контроля и надзора, как проверка, определяется через совокупность проводимых органом государственного контроля и надзора или органом муниципального контроля и надзора в отношении

гражданина, юридического лица, индивидуального предпринимателя действий по оценке соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям).

Очевидно, что такое правовое регулирование дефектно и требует соответствующих изменений.

2. Отдельная глава Законопроекта посвящена принципам организации и осуществления государственного и муниципального контроля и надзора (гл. 2), где в 11 статьях подробно раскрывается содержание всех принципов, в том числе и достаточно специфических (принцип дополнительности государственного и муниципального контроля и надзора, принцип пропорциональности государственного и муниципального контроля и надзора, принцип общественной значимости государственного и муниципального контроля и надзора, принцип продуктивности использования материальных, финансовых и иных ресурсов и др.). При этом ряд норм сформулированы таким образом, что содержат повторы формулировок (например, ст. 21, 24, 25), содержание отдельных принципов вызывает сомнения. Так, мягко говоря, странно раскрывается содержание принципа межведомственной ответственности при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 25): «Органы государственного контроля и надзора, органы муниципального контроля и надзора должны исходить из необходимости взаимодействия с другими органами государственного контроля и надзора, органами муниципального контроля и надзора по вопросам координации своей деятельности, достижения общих показателей результативности и эффективности, обмена сведениями и минимизации использования материальных, финансовых и иных ресурсов». Принцип превентивности государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 17) также сформулирован, на наш взгляд, некорректно: «Государственный и муниципальный контроль и надзор прежде всего направлен на предотвращение и профилактику нарушений обязательных требований».

С рассмотренных позиций возникает вопрос, насколько оправданно подробное описание содержания всех принципов осуществления контроля и надзора, возможно ли ограничиться перечислением принципов и раскрытием самых основных (законности, открытости, обоснованности т.п.)?

3. Формулировка ч. 6 ст. 12 законопроекта (все неустраиваемые сомнения, противоречия и неясности обязательных требований толкуются в пользу физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется государственный и муниципальный контроль и надзор) страдает неопределенностью. Дело в том, что, по сути, любой предмет для судебного разбирательства по обжалованию результатов проверок — это внесение ясности в определение обязательных требований. Получается, в любом случае контролирующий орган изначально будет неправ. Соответственно, в таком виде данная формулировка может стать хорошим козырем в руках недобросовестных хозяйствующих субъектов.

4. Представляет интерес ст. 27 законопроекта «Планирование государственного и муниципального контроля и надзора». Согласно ей организация государственного и муниципального контроля и надзора в РФ осуществляется в соответствии с документами планирования государственного и муниципального контроля и надзора в РФ. К таким документам относятся: основные стратегические приоритеты государственного и муниципального контроля и надзора в РФ; стратегические планы деятельности органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора; годовые планы деятельности органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора; годовые планы проведения мероприятий органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора. Структура, порядок разработки и корректировки документов планирования государственного и муниципального контроля и надзора в РФ определяются Правительством РФ.

В настоящее время к документам планирования относится только ежегодный план проверок, который составляет каждый ор-

ган государственного и муниципального контроля (надзора) в установленном порядке. Законопроект добавляет еще три документа, два из которых (годовые планы деятельности и годовые планы проведения мероприятий), по сути, включают одни и те же положения. Насколько это целесообразно с точки зрения повышения эффективности планирования государственного и муниципального контроля и надзора?

5. Заслуживает внимания ст. 34 законопроекта, в соответствии с которой предусматривается обязательное обобщение органами практики применения законодательства в сфере государственного и муниципального контроля и надзора в форме анализа информации с целью формирования единообразного правоприменения, устранения и предотвращения ошибок правоприменения. Однако далее законодатель эту идею не развивает, а ограничивается лишь тем, что обязывает результаты обобщения практики применения законодательства в форме соответствующего приказа органа государственного (муниципального) контроля и надзора размещать в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Таким образом, вместо того, чтобы получить реально активный механизм актуализации действующего законодательства в соответствии с возникающими проблемами в правоприменении, Законопроект вновь сводит все к формальной процедуре подготовки дополнительных документов со стороны органов контроля (надзора) и очередным административным издержкам.

6. Представляется некорректной формулировка определения угрозы (опасности) причинения вреда (ч. 1 ст. 38) в части последовательности перечисления охраняемых сфер: жизнь и здоровье граждан, нравственность, животные, растения, иные объекты окружающей среды, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ, лишь потом права и законные интересы физических и юридических лиц и т.п. В иерархии охраняемых государством ценностей традиционно жизнь и здоровье граждан, их права и законные интересы ставятся на первое место.

7. Из содержания законопроекта не совсем понятно соотношение ряда норм с нор-

мами КоАП РФ (например, ст. 61 «Досмотр граждан, личный досмотр» Законопроекта и ст. 27.7 «Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице» КоАП РФ; ст. 73 «Изъятие документов и предметов» Законопроекта и ст. 27.10 «Изъятие вещей и документов» КоАП РФ; ст. 64 «Пояснения (объяснения) лица» Законопроекта и ст. 26.3 «Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей» КоАП РФ). На наш взгляд, для более четкого понимания юридической природы мер, применяемых в процессе государственного и муниципального контроля и надзора, а также для их разграничения с мерами административного пресечения и обеспечения производства по делу в законе необходимо предусмотреть норму о пределах действия анализируемого федерального закона и законодательства об административных правонарушениях.

8. Вызывает сомнения такая форма контроля и надзора, как опрос (ст. 63 Законопроекта). В частности, размыты границы той информации, которую уполномоченные органы имеют право в этом порядке собирать: «Опрос представляет собой вербальный контакт должностного лица органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора с гражданами, индивидуальными предпринимателями, их представителями, а также лицами, являющимися представителями юридических лиц, которые располагают информацией, необходимой для подтверждения законности и обоснованности совершаемых физическими и юридическими лицами действий». Например, что если эта информация будет касаться получения персональных данных граждан? Остается неясным, как порядок, предусмотренный ст. 63 Законопроекта, соотносится с нормами Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹⁵?

9. Представляется некорректной формулировка ч. 4 ст. 69 Законопроекта: «Органы государственного контроля и надзора, органы муниципального контроля и над-

зора вправе привлекать для проведения инвентаризации экспертов, переводчиков и других специалистов. Порядок выплаты и размеры сумм, подлежащих выплате, устанавливаются Правительством РФ». Необходимо уточнить, о каких выплатах и кому идет речь: выплаты соответствующих сумм (вознаграждения) экспертам, переводчикам, другим специалистам?

10. В тексте Законопроекта по-разному регламентируется вопрос о содержании актов, составляемых в процессе осуществления контроля и надзора: в одних случаях подробно прописывается их содержание и необходимые реквизиты (например, ч. 5 ст. 71 — акт отбора проб (образцов) продукции, ч. 6 ст. 92 — экспертное заключение), в других — лишь в общем виде (например, ч. 9 ст. 70), в третьих дается отсылка к «действующему законодательству». Между тем есть общая норма (ст. 85), в которой говорится о правовых актах, которые составляются в процессе контрольно-надзорных мероприятий, о порядке их издания, содержания и т.п. На наш взгляд, целесообразно упорядочить правовое регулирование данного вопроса.

11. Вызывает проблемы в понимании ст. 82 Законопроекта, которая устанавливает ограничения при проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора. Так, спорными являются п. 1, 2 и 4 ст. 82: «При проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора должностные лица органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора не вправе:

- 1) оценивать выполнение обязательных требований, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора, от имени которых действуют эти должностные лица;
- 2) оценивать выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами государственных органов СССР и РСФСР; <...>

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

4) осуществлять мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора в случае отсутствия при ее проведении гражданина, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя...».

В отношении первого ограничения встает вопрос исключения дублирования полномочий соответствующих органов. Данная проблема является очень сложной и противоречивой как с точки зрения закона, так и со стороны правоприменения. Например, лицензионные требования в любой сфере деятельности содержат такое правило, как соответствие помещений и оборудования обязательным требованиям. Получается, что лицензирующий орган обязан будет проверить помещения и оборудование на предмет их соответствия. Но как быть иным органам, ведь здесь пересекается сфера деятельности как минимум нескольких контрольно-надзорных органов? Данная формулировка законопроекта может стать основанием для судебного обжалования итогов большинства проверок со стороны хозяйствующих субъектов.

Пункт 2 ст. 82 законопроекта также вызывает вопросы. На сегодняшний момент, к сожалению, во многих сферах общественной жизни продолжают действовать нормативные акты СССР и РСФСР, несмотря на активный процесс инкорпорации законодательства. Сложно рассчитывать на то, что в ближайшее время все акты будут переизданы. Особенно в таких сферах, как здравоохранение, мы еще долго будем иметь дело с актами времен СССР и РСФСР. И это законодателю необходимо учитывать.

Пункт 4 анализируемой статьи законопроекта также предусматривает законную лазейку для ухода от проверки. Достаточно, чтобы при выезде контролирующего органа на проверку на месте отсутствовал гражданин, руководитель юридического лица, индивидуальный предприниматель (либо иное уполномоченное лицо). Данное положение станет еще одним козырем в руках недобросовестных хозяйствующих субъектов.

12. Интересными представляются нормы ст. 95 законопроекта. В них предусматривается процедура информирования заинтересованных лиц путем создания специальных информационных ресурсов в сети Интернет, содержащих обязательные требования, руководства по соблюдению обязательных требований, ответы на поступающие в органы государственного контроля и надзора, органы муниципального контроля и надзора вопросы, обзоры административной и судебной практики. По идее, это положение должно обеспечить прозрачность деятельности контрольно-надзорных органов и стать неким гарантом для хозяйствующих субъектов в получении необходимой информации. Но, с другой стороны, здесь можно усмотреть определенное дублирование функций по информированию заинтересованных лиц и увеличение бремени административных издержек, в первую очередь временных, на органы контроля. Из текста законопроекта непонятно, кто (и в каком порядке) должен заниматься созданием таких ресурсов и поддержанием их в актуальном состоянии?

13. Статья 97 «Самообследование на предмет соблюдения обязательных требований» законопроекта содержит позитивную новеллу: «В целях стимулирования самостоятельной оценки физическими и юридическими лицами соблюдения обязательных требований органами государственного контроля и надзора, органами муниципального контроля и надзора создаются специальные средства самостоятельной оценки соблюдения обязательных требований, в том числе размещаемые в сети Интернет». Однако снова возникают вопросы относительно того, кто и на каком уровне должен этим заниматься? Одно дело — разработка единой федеральной программы, соответствующего информационного ресурса. И совсем другое — если каждый контролирующий орган будет делать это по-своему. Такие вопросы требуют четкой централизации и не должны пускаться законодателем на самотек.

14. Спорным является положение ч. 2 ст. 104 законопроекта: «Жалобы на решения, принятые руководителем органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора,

подаются в вышестоящий орган (при его наличии) либо в случае его отсутствия рассматриваются непосредственно руководителем органа государственного контроля и надзора, органом муниципального контроля и надзора». Означает ли это, что жалобу может рассматривать то должностное лицо, чьи действия (решения) обжалуются? Между тем применительно к институту обращений граждан действует вполне справедливое правило о запрете направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется (ч. 6 ст. 8 Федерального закона ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»¹⁶).

15. Статья 104 «Досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора, их должностных лиц» Законопроекта не предусматривает сроков для подачи жалобы в досудебном порядке. Означает ли это, что жалобу можно подать в любое время (как это предусмотрено в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»)? Или сроки обжалования будут предусмотрены подзаконными актами, устанавливающими порядок подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора, их должностных лиц (в частности, Правительством РФ) — ч. 4, 5 ст. 104? Представляется важным урегулировать данный вопрос более четко.

16. Текст Законопроекта, который был официально распространен среди органов государственной власти и иных заинтере-

сованных субъектов, содержит опечатки и формулировки, требующие редакторской правки (например, пп. «я.19», «я.21» п. 1, пп. «л» п. 16 ч. 2 ст. 8; ч. 4 ст. 15; ч. 5, 10 ст. 32; ч. 5 ст. 42; ч. 2 ст. 55; ч. 2 ст. 57; ч. 2 ст. 63; в ст. 92 часть 2 указывается два раза; ч. 5, 8 ст. 104; ч. 3 ст. 116; ч. 1 ст. 122).

Таким образом, Законопроект нуждается в серьезной доработке как в концептуальном плане, так и в техническом. Наше исследование показало, что большинство фундаментальных проблем Законопроекта берут свое начало в неточных или не до конца продуманных формулировках Концепции.

При таком положении дел, на наш взгляд, не стоит игнорировать точку зрения некоторых правоприменителей, которые предлагают отказаться от разработки нового Закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в РФ», а перейти к кодификации и систематизации существующего в этой области законодательства¹⁷. В частности, разработать единый Кодекс об основах осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) на территории РФ, в котором в Общей части закрепить все основополагающие принципы и понятия организации государственного и муниципального контроля и надзора, а в Особенной части прописать конкретные положения относительно отдельных сфер деятельности (например, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, таможенные отношения, транспорт и т.д.). При этом важно глубоко проанализировать проблемы, с которыми сталкиваются при осуществлении государственного контроля и надзора как хозяйствующие субъекты, так и уполномоченные органы, и учесть уже сложившуюся правоприменительную практику.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁷ Итоги проведения круглого стола органов исполнительной власти Ярославской области на тему «Обсуждение вопросов правоприменительной практики в сфере осуществления государственного контроля».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. — 2011. — № 7-8. — С. 78-108.
2. Дьяконов В. В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. — М. : Российская правовая академия Минюста РФ, 2006. — 209 с.
3. Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 10. — С. 31-36.
4. Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. — 2014. — № 1. — С. 48—58.
5. Левоненкова Т. А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. — 2014. — № 9. — С. 140—149.
6. Литовкина М. И. Безопасность медицинской деятельности в спектре конституционно-правовых норм // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 5. — С. 29-34.
7. Рождественская Т. Э. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в праве // Вопросы экономики и права. — 2011. — № 12. — С. 219-224.
8. Семенов С. В., Чаплинский А. В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 4. — С. 118—135.
9. Тхабисимова Л. А. Правовой аспект эффективности деятельности органов власти и управления субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 12. — С. 2753—2758.
10. Царькова Д. Комментарий к концепции Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле» // Административное право. — 2014. — № 3. — С. 84-85.
11. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. — 1999. — № 1. — С. 79-85.

Материал поступил в редакцию 14 августа 2015 г.

CONTROVERSIAL ISSUES OF THE DRAFT FEDERAL LAW “ON THE BASIS OF STATE AND MUNICIPAL CONTROL AND SUPERVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION”

GRECHINA Lubov Alexandrovna, Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Theory of the State and Law of P.G.Demidov Yaroslavl State University (YSU)

[luba_uniyar@mail.ru]

150046, Russia, Yaroslavl, ul.Gagarina, 38/20, kv.76.

ZAKRUZHNYAYA Eugenia Alexandrovna, Postgraduate student of the Department of Theory of the State and Law of P.G.Demidov Yaroslavl State University (YSU)

[evgenia100886@mail.ru]

150046, Russia, Yaroslavl, pr.Lenina, 30, kv.70.

Review. *The Article analyzes the most controversial provisions of the concept of the draft law “On the Basis of State and Municipal Control (Supervision)” and the draft federal law “On the Basis of State and Municipal Control and Supervision in the Russian Federation”. The Authors propose the ways to improve legislation in the sphere of state (municipal) control.*

Keywords. *control, supervision, state (municipal) control, state (municipal) agencies of control and supervision*