


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Заведующий кафедрой теоретических и
публично-правовых дисциплин
Доктор юридических наук

О.В. Винниченко



02.06 2022 г.


ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

**КОНТРОЛЬ И НАЗОР КАК ГАРАНТИЯ ЗАКОННОСТИ: СОВРЕМЕННЫЕ
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Юриспруденция «40.04.01»
Магистерская программа «*Магистр права*»

Выполнила работу
студентка 2 курса
очной формы обучения
Научный руководитель
Доцент кафедры теоретических и
Публично-правовых дисциплин,
Кандидат юридических наук
Рецензент
Судья Тюменского областного суда


Черкасова Дарья
Витальевна


Григорьев Александр
Сергеевич


Кириенко Виталий
Михайлович

Тюмень
2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТИИ ЗАКОННОСТИ.....	8
§1.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ПРИНЦИПЫ, ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	8
§1.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДОВ КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	20
§ 1.3. РОЛЬ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ.....	31
ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....	38
§ 2.1. ТЕОРИЯ ЗАКОННОСТИ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ.....	38
§ 2.2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ.....	49
§2.3. ПУТИ РЕШЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	68
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Современному человеку и гражданину важно чувствовать себя в безопасности, важно знать, что государство заботится о своих гражданах, обеспечивает их различными мерами поддержки. Кроме того, представить современную жизнь без гарантированных Конституцией основных прав и свобод человека довольно затруднительно.

Система правовых отношений усложняется год от года, все чаще мы понимаем, что абсолютное существование прав и свобод без корреспондирующих им обязанностей, а также ограничений невозможно, поскольку реализация прав и свобод одного субъекта права не должна приводить к ущемлению прав и свобод другого. Идеальную модель общества, при которой не нарушаются, а исполняются законы, соблюдаются права всех субъектов правовой системы, принято называть состоянием законности. И как бы нам не хотелось, чтобы данная гармоничная модель всегда поддерживалась в нашем обществе – здравый смысл торжествует и подсказывает нам о недостижимости идеального правового мира. А значит, необходима система поддержания баланса, правовых гарантий обеспечения законности и правопорядка. Контроль и надзор являются ключевыми элементами системы правовых гарантий законности, поскольку с их помощью появляется возможность реагирования и пресечения фактов нарушения закона и прав человека и гражданина.

Эффективность контроля и надзора как правовых гарантий законности возможно в случае, если данный механизм будет доведен до совершенства. Работа по совершенствованию контрольно-надзорного механизма ведется в нашей стране долгие годы на уровне различных органов власти. С 2016 года этот процесс ускорился - началась реализация, так называемой, Дорожной карты, в которой представлены нетипичные и передовые для РФ пути устранения недостатков контрольно - надзорной деятельности. Несмотря на то,

что в течение уже 6 лет наблюдается успешность реализации данной программы, практика показывает немалое количество проблем, как новых, так и существовавших в начале административной реформы. Кроме того, наибольший интерес властей сконцентрирован на реформе государственного контроля и административного надзора, оставляя без внимания многие проблемы общественного контроля и прокурорского надзора.

До сих пор законодатель обходит стороной вопросы внедрения дефинитивных норм в части определения и разграничения понятий контроль и надзор.

Программа, которая должна была облегчить нагрузку контрольно-надзорных органов, ослабить карательный принцип их работы, привела к новым сложностям осуществления контрольно-надзорной деятельности. Однако данное явление вполне закономерно и логично, так как кардинальных изменений не достигают сиюминутно, они являются результатом длительного переходного поэтапного периода, который необходим для выявления и устранения недостатков нового механизма. Для этого необходимо своевременно анализировать проделанные шаги, улучшать теоретическую проработанность проблем и вносить изменения в законодательства.

Таким образом, актуальность темы «Контроль и надзор как гарантии законности: современные проблемы и пути их решения» обосновывается необходимостью комплексного анализа существующих теоретико – правовых основ регулирования контроля и надзора как гарантий законности, который позволит определить дальнейшие шаги государства по совершенствованию данного института.

Степень разработанности проблемы.

Проблематике осуществления контрольно – надзорной деятельности в разное время были посвящены труды Адушкин Ю.С., Акимов Л.Ю., Багишаев З.А., Бакаева О.Ю., Беляев В.П., Галанина Л.А., Ережипалиев Д.И., Золотокин А.А., Макогон Б.В., Манохин В.М., Овсянко Д.М., Поляков М. П.,

Рождественская Т.Э., Студеникина М.С., Туровская В.А., Федулов А. Ф., Яловой О.А. и другими.

Однако, изученная литература, законодательство и правоприменительная практика позволяют сделать вывод о том, что на сегодняшний день степень научной разработанности проблемы отстает от потребностей современности.

Таким образом, в новых быстро меняющихся социально - экономических, правовых и политических условиях возникает необходимость в новых концепциях разработки данной проблемы

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции в целях обеспечения состояния законности.

Предмет исследования - основные положения теории и практики по вопросам обеспечения состояния законности путем осуществления контроля и надзор

Цель дипломной работы - комплексный конституционно - правовой анализ контрольно-надзорной деятельности как гарантии законности.

Задачи дипломной работы:

1. Раскрыть основные понятия, принципы, цели и функции системы контрольной деятельности в РФ;
2. Дать общую характеристику видам контроля в России;
3. Определить роль надзорной деятельности в механизме обеспечения законности;
4. Изучить теорию законности и проанализировать ее современное состояния
5. Выявить современные проблемы контрольной и надзорной деятельности за законностью в системе гарантий;
6. Обозначить пути решения современных проблем контрольной и надзорной деятельности за законностью в системе гарантий.

Методологическая база исследования.

В ходе диссертационного исследования планируется использовать ряд научных подходов и методов.

В ходе исследования планируется использовать методы формальной логики (анализ, синтез, индукция, дедукция), с помощью которого можно будет продемонстрировать достоверность и обоснованность выводов, полученных в результате проведенного исследования.

При использовании такого общенаучного метода, как системный, планируется исследовать виды контроля в России.

В ходе использования специально-юридических методов, будет использоваться сравнительно-правовой и формально-юридический метод.

Сравнительно-правовой метод позволит сформулировать дефинитивное понимание контроля и надзора и разграничить их между собой.

Формально-юридический метод, являясь базовым для юридической науки, будет применяться для исследования проблем контрольно-надзорной деятельности.

Правовую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и др.

Теоретической основой исследования являются труды теоретиков и практиков в области общей теории права, конституционного, административного права и прокурорского надзора, таких как: Агамагомедова С.А., Адушкин Ю.С., Анисимова, Артюх Е.Н., Андреев И.И., Афанасьев В.С., Балдина А.С., Беляев В.П., Берсенев А.А., Богославский Е.А., Воробьев Д.С., Воробьев Н.Ф., Винокуров Ю.Е., Голощапов Р.В., Докукина М.И., Имамов А.А., Кессиди М.А., Красняков Н.И., Колоколов А.В., Костина К.В., Кротов

К.С., Кулаев А.Р., Курбанов Р.А., Курныкина О.Е., Кочерин Е.А., Лоскутов Н.В., Максименко А.А., Мамедов Э., Манохин В.М., Маркова А.М., Масалаб А.Ф., Масловская М.В., Мешков А.С., Мусаева Г.М., Никонова Ю. М., Палкина А.С., Перов С.В., Пожарский Д.В., Подшивалов Ю.И., Пятков А.Г., Рохлин В.И., Соколов А.Ю., Спектор С.А., Тарасов А.М., Теткин Д.В., Тюсова Ю.О., Фомина М.Г., Чаннов С.Е., Шарифзода М.С., и др.

Научная новизна исследования. В данном диссертационном исследовании сделана попытка создания комплекса новых теоретико-правовых разработок, основанных на системном анализе существующих научных теорий, действующего законодательства и промежуточных результатов административной реформы. Автором сформулирована собственная научная концепция понимания термина "законность" и предложены ее критерии.

Важным моментом прикладного характера в настоящей работе стало предложение автора диссертации о внесении ряда необходимых изменений в действующее законодательство. Так магистрант предлагает внести изменения в ст.8, 11, 36 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». Совокупность предлагаемых нововведений представляет собой новую правовую гарантию защиты прав контролируемых лиц при осуществлении государственного (контроля) надзора.

Структура магистерской диссертации: Магистерская диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из параграфов, заключения и списка источников и литературы.

ГЛАВА 1. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТИИ ЗАКОННОСТИ

1.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ПРИНЦИПЫ, ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система контрольно-надзорной деятельности в России вот уже третье десятилетие регулярно подвергается реформированию. Данная реформа до сих пор считается незавершенной. Между тем ни в правовой науке, ни в законодательстве до сих пор не сформулировано четкого определения таким правовым терминам как «контроль», «надзор», «контрольно-надзорная деятельность».

Законодатель также не спешит разграничивать данные понятия, и их сущность варьируется в зависимости от нормативно-правового акта, регулирующего контрольно-надзорную деятельность. То есть определение данным правовым категориям дается «для целей» того или иного закона и подзаконного акта, при этом контроль и надзор употребляются одновременно, таким образом, отождествляются законодателем.

Так, например, в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[11] под функциями по контролю и надзору понимаются не только «действия по контролю и надзору за исполнением» субъектами и объектами контроля (надзора) правовых норм, но и выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенных видов деятельности, а также регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов. Последнее особенно подвергается критике со стороны ученых – юристов.

С.В. Перов [62, с.74] говорит о ненужности сосредоточения всей полноты полномочий по ведомственному нормотворчеству в руках контрольных

органов, поскольку в таком случае наступает негативный эффект от такого правового регулирования - идет процесс трансформации задач создания норм в задачи контроля, которому в государственном управлении отводится лишь обеспечивающая роль.

Кроме того, считаем, что данное определение дано с нарушением правил русского языка, логики и юридической техники, поскольку в дефиниции усматривается тавтология с определяемым понятием, тем самым уяснение сущности правового явления остается затруднительным.

В 2020 году был принят закон, регулирующий отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля - Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ[10]. Несмотря на критику многих его положений еще на стадии существования законопроекта, в частности, относительно юридической техники и подхода к формулированию главной дефинитивной нормы[61, с.17-28], законодатель не разграничил термины «контроль» и «надзор» друг от друга.

Так в указанном законе в статье 1 дана единая дефиниция понятиям «государственный контроль (надзор)» и «муниципальный контроль». При этом определение дано не с позиции сущности данного правового явления, а путем перечисления функций деятельности контрольно-надзорных органов.

То есть это деятельность контрольных (надзорных) органов направленная на «предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового

положения, существовавшего до возникновения таких нарушений» [10, статья 1].

Полагаем, что данный подход законодателя обоснован недостаточностью научных разработок к пониманию контроля и надзора. Таким образом, необходимо изучить данные правовые категории в настоящей научно-исследовательской работе, что, возможно, побудит законодателя к внесению необходимых изменений. Чтобы провести понятийное разграничение между контролем и надзором, рассмотрим данные категории отдельно.

Существует несколько подходов к пониманию термина «контроль».

Некоторые ученые – теоретики, рассуждая о сущности данного явления, отождествляют контроль и проверку, что представляется вполне логичным, поскольку контроль действительно чаще всего осуществляется путем проведения проверок. Так, например, в толковом словаре С.И. Ожегова контроль определен как «Проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора» [60].

В. М. Манохин[53] определяя контроль как метод, включает в него и проверку фактического выполнения правового акта, а также проверку путей и средств выполнения правового акта в качестве одних из элементов этого метода. На наш взгляд, в условиях современных реалий реформирования системы контрольной деятельности в Российской Федерации данный подход является не актуальным, поскольку контрольные мероприятия включают не только проверку, но и рейдовые осмотры, инспекционные визиты, наблюдение, выездное обследование, контрольная закупка и т.д. Кроме того, в настоящее время приобретает актуальность и приоритетность профилактики нарушений, т.е. предотвращение их, что также входит в контроль.

Второй подход основывается на том, что контроль – это функция управленческого воздействия на людей при помощи специальных институтов и структур. В рамках этой функции контролирующей (управляющей) субъект

определяет правильность решений подконтрольного субъекта (объекта), выявляет отклонения, ошибки и необходимы ли исправления, тем самым контроль позволяет определить пути достижения цели. Такой точки зрения придерживаются Голощапов Р.В. [40, с.122], Подшивалова И.В. [64,с. 23], О.Е. Курныкина[51, с. 11], Е. А. Кочерин[48, с.4] и др. Данная позиция также вполне обоснована, поскольку невозможно представить управление без контроля, но контроль нельзя приравнивать к управлению. Между тем, данное определение не дает ответа на вопрос о характерных особенностях контроля, что необходимо для разграничения с надзором.

Также нельзя не согласиться с мнением Масловской М.В. [56, с.7-8.] о том, что контроль можно рассматривать как одну из форм народовластия поскольку бесконтрольная передача полномочий приводит к утрате у общества власти над своими представителями, к коррупции в представительных органах, подкупности исполнительной и судебной властей. Народ оценивает эффективность и качество правовых норм с помощью достоверной информации о работе всех государственных структур.

Считаем, что сущность контроля заключается в пресечении неправомерного поведения. Пресечение неправомерного поведения, в свою очередь, должно осуществляться путем профилактики возможных нарушений (т.е. проведение мероприятий, направленных на недопущение нарушений), а также путем быстрого реагирования на совершающее или совершенное нарушение правопорядка.

Государственный надзор характеризуется как функция специально уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неукоснительным соблюдением предписаний законов, других нормативно-правовых актов, которая реализуется по критериям подведомственности определенными органами касаясь конкретных юридических или физических лиц [30].

Из данного определения можно выделить назначение надзора – соблюдение Основного закона страны, исполнение законодательства и соответствие законам нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что органы, в чьи полномочия входит обеспечение соблюдения прав граждан и исполнения закона, осуществляют надзор, а органы, чья деятельность направлена на пресечение неправомерного поведения, осуществляют контроль.

Анализ научных работ показывает, что доктрина проводит разграничение между контролем и надзором по следующим критериям.

Во-первых, главным, по нашему мнению, отличительным критерием является право вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность объекта. Органы, осуществляющие надзор, указанным правом не обладают. Отмеченное утверждение подкрепляется нормой ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1[2], согласно которой органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Контролирующие же лица наделены данным правомочием. Например, указанным полномочием контроля обладает Роскомнадзор, который может приостанавливать или прекращать обработку персональных данных, осуществляемую вопреки законодательным требованиям.

Во-вторых, в юридической науке принято отличать контроль от надзора возможностью привлечения объекта (субъекта) к установленной законом ответственности за нарушение обязательных правил и требований. Контрольная деятельность предполагает самостоятельное привлечение к ответственности виновных лиц, а надзорная деятельность – лишь постановку вопроса о возможности привлечения лица к ответственности за незаконные действия.

Так, например, должностные лица органов прокуратуры в случае выявления нарушений законодательства могут приносить протест на незаконный правовой акт с требованием о приведении его в соответствие с законом, вносят в орган, организацию, допустившее нарушение закона представление с требованием об устранении выявленных нарушений закона, а также могут вынести постановление о возбуждении дела о привлечении к административной ответственности. Однако вынести постановление о привлечении к административной ответственности прокурор не может. Также в случае неисполнения законных требований прокурора, он обращается в суд с соответствующим исковым заявлением.

В качестве примера правомочия контрольного органа привлечения к ответственности можно привести право налогового органа (органа, осуществляющего контроль за применением контрольно-кассовой техники, за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей) привлечь к административной ответственности за неприменение контрольно-кассовой техники в установленных законодательством Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники случаях (ч.2 ст. 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ[4]).

В - третьих, различия проводится по кругу подконтрольных лиц, Контрольные мероприятия могут проводиться и в отношении граждан, тогда как, к примеру, органы прокуратуры надзор за гражданами не осуществляют [34, с. 203.]. Как отмечает Беляев В.П. [34, с.202], «контрольная деятельность осуществляется, как правило, только в отношении подчиненных органов и лиц», в то время как надзорная деятельность характеризуется «отсутствием отношений подчиненности надзирающих органов с поднадзорными». Однако,

на наш взгляд, данное утверждение представляется недостаточно понятным и нуждается в корректировке, хотя оно и несет в себе рациональное зерно.

Например, органы прокуратуры действительно осуществляют надзор в отношении лиц, которые им не подчиняются. Но и нельзя говорить о том, что контроль осуществляется только в отношении подчиненных органов и лиц. Дело в том, что подчиненность, на наш взгляд, характерна для отношений субординации (например, для трудовых и служебных правоотношений), когда нижестоящее лицо выполняет волю вышестоящего лица. Так, например, районные (городские) прокуратуры подчиняются прокуратурам субъекта РФ, а органы и должностные лица прокуратур всех звеньев подчиняются Генеральному прокурору РФ. Соответственно вышестоящие прокуратуры осуществляют постоянный контроль за нижестоящими. Но, например, налоговые органы и юридическое лицо не находятся в отношениях субординации, но тем не менее ФНС России осуществляют контроль над финансовой деятельностью юридических лиц.

Таким образом, правильнее в данном случае говорить о подотчетности подконтрольных органов и лиц, которая подразумевает обязательство отчитываться за свои действия.

Анализ полномочий органов прокуратуры, Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Рособрнадзора, Росздравнадзора, Роструда, ФНС России и др. органов и служб показывает, что в настоящий момент происходит тенденция к слиянию данных полномочий в рамках деятельности того или иного контролирующего (надзирающего) органа, что позволяет говорить о контрольно-надзорной деятельности. Чаннов С.Е. [76, с.181.] обособляет контрольно-надзорную деятельность в полноценный административно-правового характера способ достижения состояния законности. Этот вывод аргументируется тем, источники права в сфере контроля и надзора, как правило, не содержат норм, позволяющих выявить дифференс между

контролем и надзором, а в ряде случаев невозможно разделить функции по контролю от надзора. На наш взгляд, не всегда такое разграничение в деятельности отдельных контрольно-надзорных органов является целесообразным.

В «чистом» виде, на наш взгляд, надзорным органом является лишь органы прокуратуры, что обосновывается самостоятельностью и независимостью органов прокуратуры от остальных ветвей власти.

И контроль, и надзор, и контрольно-надзорная деятельность являются правовыми гарантиями обеспечения законности и правопорядка в государстве.

В системе гарантий обеспечения законности данные правовые институты входят в специальную группу гарантий наряду с правосудием и институтами юридической ответственности и обращений граждан.

Под законностью в юридической науке обычно понимается комплексное социально-правовое явление, политико – правовой режим или принцип реального действия права в государстве, при котором общество и государство функционируют на правовых началах, т.е. государственные органы должностные лица и граждане чтят и строго соблюдают закон. При этом законы должны отвечать критериям качества, полноценности, реальности воплощения в жизнь. Результатом состояния законности в обществе является правопорядок - состояние правовой упорядоченности, согласованности системы общественных отношений, складывающееся в условиях реализации законности. Он иллюстрирует, как соблюдаются законы и требования юридических норм.

Итак, определив сущность контроля и его отличия от надзора можно сделать вывод о том, что целью контрольной системы Российской Федерации является достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом

ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований, поддержание правопорядка в обществе и государстве.

Достижение указанной цели должно осуществляться в соответствии с принципами контрольной деятельности. Под принципами контроля необходимо понимать основные начала, идеи и положения, в соответствии с которыми осуществляется контрольная деятельность. [50]

В процессе практической реализации, реагируя на реформирование системы государственного контроля (надзора), принципы сменяются в приоритете, одни становятся менее актуальными и уходят на второй план, другие, наоборот, начинают иметь первостепенное значение. Для должностных лиц контрольно-надзорных органов принципы государственного контроля (надзора) являются правовыми ориентирами, предписывая требование действовать в определенном направлении определенным образом. В контрольно-надзорной деятельности принципы имеют ключевое значение, поскольку их реализация обеспечивает защиту прав и свобод подконтрольных субъектов. [59]

Основные принципы контрольной деятельности перечислены в главе 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также в статье 3 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 № 294-ФЗ[6]. Специальные принципы, присущие отдельному виду контроля расположены в различных нормативных правовых актах в зависимости от контролируемой сферы.

Первым и главным принципом здесь называется уже вышеупомянутый нами *принцип законности и обоснованности*, суть которого заключается в том, что контрольно-надзорные органы ведут свою деятельности в соответствии законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными

правовыми актами Российской Федерации, региональными законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными нормативными правовыми актами. Также их действия и решения должны быть законными, объективными и обоснованными, осуществляться в пределах своей компетенции, соответствовать фактическим данным и подтверждаться достоверными документами.

Приобрел особую важность в настоящее время и *принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований*, суть которого в приоритете профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба) по отношению к контрольным (надзорным) мероприятиям. Данный принцип пришел на смену принципа *презумпции добросовестности* юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. В настоящее время контрольно-надзорными органами принимаются различные подходы к стимулированию (мотивации) соблюдения обязательных требований и минимизации потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований. Например, устанавливаются критерии оценки добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а затем, результаты оценки влияют на проведение плановых выездных проверок.

Например, в области безопасности эксплуатации гидротехнических сооружений такими критериями являются:

«соответствие гидротехнических сооружений в течение 5 лет до даты проведения оценки уровню безопасности не ниже нормального;

отсутствие в течение 5 лет до даты проведения оценки на гидротехническом сооружении, эксплуатируемом юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, аварий и инцидентов, несчастных случаев (в том числе групповых);

оснащенность гидротехнических сооружений техническими средствами контроля (мониторинга) за показателями состояния гидротехнических

сооружений, природных и техногенных воздействий, а также работоспособность указанных технических средств;

соблюдение обязательных требований к страхованию гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на гидротехническом сооружении» [16].

Также в качестве профилактики проводятся такие мероприятия как информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережений, консультирование и др.

Среди общих принципов контроля также выделяются соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом, соблюдение охраняемой законом тайны, открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю и др.

В.И. Рохлин [67] справедливо отмечает, что к предложенным принципам контроля необходимо добавить независимость органов контроля и правомочность вмешательства в действия подконтрольных органов.

Цели контроля достигаются посредством выполнения контрольными органами функций контрольной деятельности. К вопросу о функциях

контрольно-надзорной деятельности в научной юридической литературе есть несколько подходов.

Богославский Е.А. [36, с. 31] определяет функции госконтроля и госнадзора в обобщенном виде через типичность видов действий контролируемых лиц. То есть суть контроля и надзора заключается в деятельности по получению и анализу информации о состоянии контролируемых лиц, а также установлению фактов нарушений и отклонений законных требований. Ключевым моментом является выдвижение требований, предложений об устранении выявленных нарушений.

Тарасов А.М. [70, с.26] считает, что контроль выполняет «социальную, политическую, диагностическую, оперативную, защитную, предупредительную (превентивную)» функции. Богославский Е.А. добавляет к ним «воспитательную (ценностно-ориентационную), информационно-познавательную и оценочно-аналитическую функции»

Проанализировав понятие контрольной деятельности и принципы контроля можно сделать вывод о том, что для достижения цели контрольной деятельности контрольные органы также осуществляют функцию стимулирования. В современных условиях именно данная функция контроля приобретает первостепенное значение, поскольку на наш взгляд, с помощью нее эффективнее достигается состояние правовой упорядоченности в обществе.

Таким образом, исследованные автором диссертационного исследования в настоящем параграфе вопросы понятийного аппарата, принципов, целей и функций контрольной системы Российской Федерации с позиции объективной оценки и разумной критики существующих научных разработок в данном аспекте, приводит к следующим выводам.

Попытки решения проблемы понятийного разграничения контроля и надзора предпринимались многими учеными, однако ни один из существующих подходов не подтолкнул законодателя прибегнуть к закреплению данных терминов на уровне нормативно-правового регулирования. Необходимо и дальше вести дискуссию о месте контроля в

системе обеспечения законности, а также необходимо продолжать исследовать вопросы разграничения контроля от надзора.

Изучение данных правовых явлений позволило автору сформулировать собственную позицию о сущности контроля, которую он видит в пресечении неправомерного поведения путем проведения профилактики и быстрого реагирования на совершающее или совершенное нарушение правопорядка. При этом контроль в отличие от надзора может осуществляться и в отношении граждан и в отношении подотчетных лиц, а также контроль предусматривает право вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность объекта и характеризуется возможностью привлечения объекта (субъекта) к установленной законом ответственности за нарушение обязательных правил и требований.

Кроме того проанализировав цели и принципы контрольной деятельности автор приходит к заключению о том, что на сегодняшний день главной функцией контроля является функция стимулирования контролируемых лиц добровольно соблюдать правовые нормы и не допускать нарушений обязательных требований, поскольку именно данная функция способна привести работу контролирующих органов к намеченному результату – минимизации причинения вреда (ущерба) обществу и охраняемых интересов государства.

1.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДОВ КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Контроль в Российской Федерации принято классифицировать по различным основаниям. Степень разработанности научной классификации видов контрольной деятельности определяет уровень разрешения проблемных вопросов в заданном параметре, а также позволяет привести терминологию к единообразию.

Богославский Е.А. отмечает, что «государственный контроль и надзор представляет собой сложную целостную систему с множеством входящих в нее компонентов. Отсюда возникает возможность классификации контроля и надзора по различным основаниям, которая как средство упорядочения накопленных знаний всегда играет заметную роль в науке и является важной методологической проблемой. При всем многообразии примеров классификации и систематизации видов контроля и надзора по различным основаниям в юридической науке отсутствует универсальная классификация, а любой существующий вариант носит условный характер» [37, с. 127].

Проблематика классификации контроля обосновывается существованием многообразия нормативных правовых актов, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность, а также существованием различных видов контроля. Выделение оснований для классификации конкретных видов контроля усложняется проблемой отсутствия разграничения законодателем контрольных и надзорных функций у органов осуществляющего контроль и надзор. Так, например, не представляется возможным классифицировать контроль в зависимости от осуществляющих его специализированных органов и служб, поскольку грань между функциями контроля и надзора данных органов и служб фактически отсутствует.

Правильнее всего, на наш взгляд, начинать классификацию контроля *по субъекту его осуществления*. В данном аспекте принято говорить об *общественном, государственном и муниципальном контроле*.

Общественный контроль в Российской Федерации был закреплен в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [9]. Под общественным контролем в данном законе понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в

соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Общественный контроль может осуществляться как отдельно, так и параллельно в форме общественного мониторинга, общественной проверке, общественной экспертизе, а также в других формах, отвечающих требованиям законодательства. Кроме того, законодательством предусмотрено осуществление общественного контроля с помощью институтов гражданского общества: взаимодействие гражданского общества с госаппаратом и местными властями. Такое взаимодействие реализуется в рамках общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других формах взаимодействия.

М.А. Кессиди и Н.В. Лоскутов [45, с.119] отводят общественному контролю центральную роль в повышении доверия к власти, а также они отмечают, что базирование общественного контроля должно быть не только на обеспечении действия правовых регуляторов, а к данному вопросу требуется комплексный подход - обеспечивать необходимо и социальные нормы, институты и ценности (общечеловеческие, национальные, этические, исторические и т.д..

Отличительной особенностью общественного контроля является отсутствие властных полномочий у органов общественного контроля, но для них предусмотрена возможность обращаться к общественному мнению либо действовать через те или иные органы государственной власти. Между тем, данная особенность также становится и проблемой осуществления общественного контроля, поскольку решения, принятые субъектами общественного контроля не являются обязательными для органов власти, не влекут никаких правовых последствий, что фактически отменяет сущность деятельности субъектов общественного контроля.

Также среди проблем реализации общественного контроля в Российской Федерации называются следующие:

формализация данного вида контроля, обоснованная необязательностью учета результатов контрольных мероприятий;

несоответствие исчерпывающего списка субъектов общественного контроля реальности практики осуществления контроля общественниками;

сложность системы общественного контроля приводит к исключению из него обычных граждан и преобладанию среди участников правоотношений лиц, действующих на «профессиональной основе» [45, с. 120] и др.

Более популярными и развитыми в России является государственный и муниципальный контроль. Под государственным контролем понимается масштабно осуществляемая властная деятельность государственных органов, их должностных лиц, по проверке надлежащего состояния подконтрольных объектов, систематически реализуемая по определенной процедуре, направленная на обеспечение законности, правопорядка и безопасности в обществе и государстве, а также на поддержание стабильности государственного устройства и эффективности государственного управления. [38, с. 33]

Основопологающим правовым источником регулирования данных видов контроля был призван стать не так давно принятый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако его положения не распространяются на многие виды контроля, в числе которых налоговый контроль, валютный контроль, таможенный контроль, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и др. Организация и осуществление данных конкретных видов государственного контроля регламентированы соответствующей узкой сферой законодательства.

Сравнительно недавно при организации и осуществлении государственного контроля начался применяться риск – ориентированный подход, который характеризуется тем, что контрольно – надзорные

мероприятия проводятся только при наличии риска нарушения законодательства и создания небезопасных ситуаций, которые выявляются путем установления критериев и индикаторов такого риска на основе объективных закономерностей.

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» риск – ориентированном подходу посвящена целая глава (глава 5 «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля»). Тем самым была предпринята попытка сделать правовое регулирование указанного института более подробным. Перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск – ориентированный подход, определяется Правительством Российской Федерации.

Наряду с данным достоинством нового закона Масалаб А.Ф. отмечает также чёткую регламентацию всех осуществляемых мероприятий и уход от монополии проверок как основного инструмента контрольно-надзорной деятельности, применение при осуществлении контроля (надзора) превентивного, а не карательного подхода. [55, с. 99]

Имамов А.А. и Костина К.В. [44, с. 22] рассматривают государственный контроль (надзор) как один из основных средств получения объективной информации о жизни общества, состоянии и тенденциях экономического развития, о происходящих в государстве экономических, политических, и социальных явлениях, о деятельности исполнительных органов.

Государственный контроль в Российской Федерации осуществляется на федеральном и региональном уровне. Федеральный государственный контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти, иные уполномоченных органы и организации, а региональный государственный контроль находится в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных уполномоченных организаций.

Местные органы власти согласно действующему законодательству должны организовывать и осуществлять муниципальный контроль соблюдения правил, закрепленных в муниципальных правовых актах, принятых по вопросам местного значения. Кроме того, муниципальный контроль осуществляется за соблюдением федеральных и региональных норм, если те или иные виды контроля отнесены федеральными законами к ведению органов местного самоуправления. [5]

А.Р. Кулаев [49, с. 122-123] предлагает рассматривать муниципальный контроль как вопрос местного значения и как способ реализации вопросов местного значения, поскольку он осуществляется в границах определенного муниципального образования. финансовый, земельный, лесной, жилищный контроль, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, а также в области использования и охраны особо охраняемых территорий местного значения относятся к вопросам местного значения.

По мнению М.Г. Фоминой [74, с.35], контроль на местном уровне – это гарантия соблюдения законности в деятельности органов местного самоуправления, это форма соблюдения равновесия интересов населения и властных структур, представляющих государство как средство обеспечения социальной справедливости в современном российском обществе.

Главное отличие муниципального контроля от государственного – должностные лица, которые осуществляют муниципальный контроль, не имеют права привлекать нарушителей к административной ответственности. Должностными лицами органа муниципального контроля, которые проводят проверку, составляется акт проверки и выдается предписание об устранении выявленных нарушений. И государственный и муниципальный контроль направлен на минимизацию вреда охраняемым законом ценностям.

Также в качестве одного из критериев классификации контроля в юридической науке выделяется ветвь власти, т.е. в данном контексте принято говорить о том, что контроль бывает президентский, судебный, законодательный и исполнительный.

Особая значимость президентского контроля заключается в стратегических конституционных полномочиях Президента РФ (далее – Президент) как главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти (ст. 80 Конституции). Важно под «президентским контролем» понимать наличие, кроме Президента, и других субъектов, уполномоченных Президентом осуществлять данный вид госконтроля.

По мнению Тарасова А.М., «президентский контроль – это деятельность Президента, а также Администрации Президента РФ и ее структурных подразделений, направленная на осуществление контроля за реализацией федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, организациями и их должностными лицами федеральных, в том числе конституционных, законов, указов, распоряжений, а также поручений и указаний главы государства» [70, с.16].

Контролирующая функция специализированных органов и служб относится к исполнительному контролю. *В зависимости от сферы контролируемой ими деятельности* выделяются налоговый, бюджетный, таможенный, валютный и другие виды контроля.

В зависимости от времени осуществления выделяют текущий, предварительный и последующий контроль.

Предварительный контроль (надзор) выступает в отношении правильности или целесообразности принятия решения. Например, согласно п. 17 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, данное ведомство проводит правовую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам

Текущий контроль (надзор) проводится в процессе самой оперативной деятельности соответствующих органов независимо от того, достигнуты или нет ее конечные результаты. Например, плановые и неплановые проверки

органов исполнительной власти, специально предназначенных для выполнения функций контроля (надзора).

Последующий контроль (надзор) является логическим продолжением текущего. Его целью является проверка выполнения требований, предписаний, указаний контролирующих органов об устранении выявленных нарушений. Назначение последующего контроля (надзора) – довести до - логического конца процесс контроля (надзора), обеспечить его действенность. Например, согласно ст. 93 и 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном суде РФ», Конституционный суд России осуществляет проверку конституционности процедуры отрешения Президента РФ от должности.

Последующий контроль можно также рассмотреть на примере полномочий Счетной палаты РФ. Счетная палата осуществляет *последующий контроль* в ходе проверки исполнения федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год в целях определения соответствия фактических показателей исполнения бюджетов показателям, утвержденным соответствующими законами о бюджете, полноты и своевременности исполнения показателей бюджета, в ходе внешней проверки годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета в целях установления законности исполнения бюджетов, достоверности учета и отчетности, эффективности использования средств бюджетов, а также в ходе проведения тематических проверок. [7]

Последующий контроль может осуществляться в форме внеплановой проверки после проведения основной проверки с целью установления факта исполнения (неисполнения) выданных предписаний об устранении нарушений закона. Так, например, Арбитражный суд Приморского края в деле № А51-14998/2021 [19] признал внеплановую проверку Федеральной службы по

надзору в сфере транспорта проведенной в отношении ОАО «РЖД» законной на основании ст.ст. 57, 95 ФЗ "О госконтроле(надзоре) и муниципальном контроле), так как целью проведения проверки явилось исполнение ранее выданного предписания. По характеру взаимоотношения контролирующего и подконтрольного субъекта контроль бывает внешним (направлен на подведомственные структуры) и внутренним (направлен на внутри системы органа).

Специфика внешнего контроля (надзора) объясняется тем, что данный вид контроля (надзора) осуществляется в отношении неподчиненного в административном плане контролирующему органу. Внутренний контроль (надзор) проводится органами в рамках системы в силу отношений административного подчинения. Различия между внешним и внутренним контролем обусловлены особенностями соподчинения контролирующего и подконтрольного субъектов. Это отражается в характере контроля (надзора), его формах, а также в объеме контрольных и надзорных полномочий. Например, внутренний контроль (надзор) с точки зрения объема контрольных и надзорных полномочий охватывает всю деятельность контролируемого органа, а система внешнего контроля (надзора) чаще всего в качестве объекта контроля (надзора) избирает определенные стороны деятельности подконтрольного субъекта. Как правило, внутренний контроль (надзор) обусловлен решением задач, стоящих перед самой системой, в которую входит контролирующий субъект, а внешний связан с целями обеспечения и реализации интересов общества и государства. [37, с.129]

В зависимости от периодичности проведения контрольных мероприятий выделяют плановый и внеплановый контроль. Плановый – осуществляется на основании плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год. Такой план формируется контрольным органом и подлежит согласованию с органами прокуратуры. Допускается, что определенный вид контроля может осуществляться без проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Внеплановые проверки могут

проводиться независимо от наступления сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включенных в план их проведения. Основания для проведения внеплановых мероприятий:

наличие у контрольного органа сведений о причинении вреда;

поручение Президента РФ и Правительства РФ;

требование прокурора;

истечение срока исполнения решения контрольного органа об устранении выявленного нарушения;

наступление события, указанного в программе проверок (если мероприятия проводятся на основании программы проверок).

В зависимости от объекта контроля: контроль деятельности, контроль результатов деятельности, контроль материальных объектов (недвижимость, транспорт, природные объекты и т.д.).

Новый закон о госконтроле (надзоре) позволяет выделить еще одну классификацию контроля, в основе которой лежат виды контрольных мероприятий. По нашему мнению, данная классификация имеет большую научную и прикладную значимость. Итак, *в зависимости от контрольных мероприятий* выделяется **контроль осуществляемый со взаимодействием с контролирующими и контролируемых лиц** и **контроль без взаимодействия**. Законодатель под взаимодействием понимает:

- 1) встречи;
- 2) телефонные и иные переговоры;
- 3) запрос документов и материалов;
- 4) присутствие инспектора на объекте контроля.

Контроль со взаимодействием включает в себя контрольную и мониторинговую закупки, инспекционный визит, выборочный контроль, рейдовый осмотр, документарную и выездную проверку. При этом инспекционный визит и выездную проверку можно классифицировать по еще более узкому основанию - формату взаимодействия. Таким образом, контроль, осуществляемый в рамках проведения данных мероприятий, может быть

контролем с дистанционным взаимодействием (в т.ч. аудио- и видеовзаимодействие) или контролем с непосредственным взаимодействием.

Выездное обследование и наблюдение за соблюдением обязательных требований относятся к виду контроля без взаимодействия. На наш взгляд, данные мероприятия всегда существовали в практике контролирующих органов, однако ранее они были элементом обычной выездной или документарной проверки. В настоящее время ст. 56 нового ФЗ о государственном контроле уже активно применяется, что позволяет в настоящей работе привести пример из судебной практики.

Так, Арбитражным судом Забайкальского края данная норма была применена в деле № А78-9112/2021[21], в котором рассматривался спор между ООО «ЗДСК» и Ространснадзором. Примером выездного обследования в данном деле является осмотр автомобильной дороги федерального значения, при котором были выявлены нарушения Технического регламента о безопасности автодорог. Дорогу федерального значения обслуживает ООО «ЗДСК» и за неисполнение Технического регламента организация была привлечена Ространснадзором к административной ответственности в виде штрафа в размере 120 тыс. рублей. Решение Арбитражного суда по настоящему делу является примером осуществления адекватного судебного контроля, поскольку Арбитражным судом были приняты во внимание не сухие факты нарушения закона, а была учтена соразмерность наказания совершенному деянию и экономическую ситуацию. Судом был принят довод Общества о ненамеренном характере выявленных нарушений по причине образовавшейся кредиторской задолженности из-за сложившейся экономической ситуации. Кроме того, важным аргументом суда является вывод о том, что административная ответственность не должна быть непосильной для нарушителя и приводить к ухудшению положения хозяйствующих субъектов, в

том числе и к вынужденному прекращению деятельности, банкротству и ликвидации.

Таким образом, для современного состояния государственного контроля в Российской Федерации и его правового регулирования характерно видовое разнообразие с учетом множественности контрольных и надзорных органов при значительном различии их правовых статусов, а также с учетом большого количества законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на регламентацию организации и процесса государственного контроля. Кроме того многообразие видов контроля предопределено большим количеством узких сфер правоотношений, нуждающихся в контроле со стороны общества и государства.

Изучив различные подходы к классификации контрольной деятельности, автор приход к мнению, что в настоящее время наиболее применяемым в России является государственный контроль, а общественный контроль сведен к минимизации и формализму.

Делается вывод о необходимости проведения реформы общественного контроля с целью укрепления доверия к власти со стороны общества и воплощения идеи общественного контроля в реальность.

В частности, нуждается в упрощении нормативно-правовое регулирование данного вида контроля, что позволило бы повысить доступность его понимания обычным гражданам. Полагаем, что проведение реформы общественного контроля должно проводиться в контексте административной реформы контрольно-надзорной деятельности, что способствовало бы усилению гражданского общества и упрощению работы контрольно-надзорных органов.

Анализ классификации контрольной деятельности также позволяет определить дальнейшие перспективы развития контрольно-надзорной деятельности: развитие риск – ориентированного подхода, расширение видов

контрольных мероприятий, приоритет превентивного подхода над карательным методом контрольной деятельности.

1.3. РОЛЬ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

Законность является неременным условием существования правового общества и государства. Законность не есть лишь существование большого количества качественных законов. Нормы права, закрепляющиеся в законодательстве, должны реализовываться в обществе в едином их понимании на всей территории государства. Однако законность не может быть достигнута без действенного государственно – правового механизма ее обеспечения. Важнейшим элементом такого механизма является организация надзора за соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также за исполнением федерального и регионального законодательства и за соответствием ему принимаемого иного нормативно-правового регулирования.

Беляев В.П. [33, с. 34] под правовой категорией «надзор» понимает «форму юридической деятельности уполномоченных субъектов, которая проявляется в совершении ими юридических действий по разрешению на поднадзорных объектах юридических дел. Данные юридические дела возникают в связи с неисполнением или частичным неисполнением законов органами государственной власти и должностными лицами».

Государственный надзор характеризуется как функция специально уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неукоснительным соблюдением предписаний законов, других нормативно-правовых актов, которая реализуется по критериям подведомственности определенными органами касаясь конкретных юридических или физических лиц. Выделяют такие виды надзора –

прокурорский и административный. При определении сущности надзора за основу берется прокурорский надзор как вид надзорной деятельности. Данный выбор связан с тем, что он характеризуется как типовая форма юридической деятельности специально созданного органа надзора – прокуратуры. Иные надзорные органы осуществляют надзорную деятельность только по определенным направлениям в пределах своей компетенции, тогда как прокурорский надзор обладает универсальным характером. [30, с.3]

Сущность прокурорского надзора в обобщенном виде можно охарактеризовать как обеспечение режима законности и правопорядка в обществе. Административный надзор заключается в деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому мониторингу за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами норм права в сфере государственного управления. Данный вид надзора является особой разновидностью государственного контроля, осуществляемый специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами по обеспечению правопорядка и безопасности общества в сфере государственного управления.

О месте надзора в механизме обеспечения законности непрерывно развивается полемика среди ученых-юристов. Ряд авторов считают, что надзор является разновидностью контроля или суженным контролем, другие — что надзор представляет собой самостоятельный вид деятельности государственных органов в механизме обеспечения законности.

В целях поиска истинного ответа на данный вопрос необходимо проанализировать деятельность государственных органов, осуществляющих надзорные функции. Наиболее ярко надзорная деятельность выражена в работе органов прокуратуры Российской Федерации, поэтому считаем целесообразным рассмотреть вопрос о роли этого органа в системе обеспечения законности.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет свою деятельность «в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства». Поскольку большой объем полномочий органов прокуратуры посвящен именно надзору, то в целом можно, по нашему мнению, говорить о тождественности цели деятельности прокуратуры и цели надзора в целом.

Полагаем, что детальный анализ указанного предназначения надзорной деятельности позволит определить и роль надзора в механизме обеспечения законности.

Обеспечение верховенства закона сводится не столько к главенству закона в системе правовых источников, сколько к соответствию законам нижестоящих нормативных актов и правоприменительных актов. [65, с. 85] Не менее важным является подход к определению «верховенства» в разрезе концепции правового государства, т.е. право имеет первостепенное значение над интересами государства, воплощенных в конкретных правовых документах. [52, с.18]

Мамедов Э. [52, с. 26] делает правильный вывод о том, что значение «верховенства» не сводится лишь к наведению правопорядка и установлению стабильности права. Назначение верховенства закона состоит также в упорядочении государственного управления - "верховенство" делает его более прозрачным, а также снижает вероятность случаев злоупотребления со стороны должностных лиц. Таким образом, устраняются искусственные препятствия для социально - экономического развития государства, активнее идет процесс создания правового государства с перспективами на лучшее будущее.

Обеспечение единства законности заключается в достижении единого вектора развития правотворчества и реализации правовых норм как на конкретной территории, в которой действует НПА, так и в отношении поведения всех участников правоотношений[65, с.85].

Невозможно не согласиться с мнением Д.С. Воробьева[38, с.168] о том, что доверие граждан и их объединений к государству и праву имеет место быть только в том случае, если принимаемые законы разработаны с учетом принципов ясности, четкости и недвусмысленности. Кроме того, законы должны одинаково применяться, т.е. не должно быть чрезмерного усмотрения и свободного толкования правоприменительными органами. В другом случае это будет приводить к тому, что участники общественных отношений будут находить не соответствующие праву методы разрешения споров.

Также Воробьев Д. С. отмечает важность следующих конституционных задач:

- приведение правовых актов в соответствие с актами, обладающими более высокой юридической силой.

- кодификация и систематизация законодательства в максимально возможном масштабе;

- регулярный мониторинг законодательства и практики;

- достижение результативности в устранении пробелов правового регулирования.

Таким образом, надзор призван обеспечить единое понимание закона на всей территории Российской Федерации.

Однако недостаточно обеспечить верховенство и единство законности, надзор должен быть направлен на постоянное стремление приблизить общество и государство к минимуму нарушений закона, то есть законность необходимо укреплять. Укрепление законности, на наш взгляд, состоит в творческой и аналитической деятельности надзорных органов по поиску и совершенствованию путей преодоления проблем обеспечения законности.

Невозможно обеспечить законность одномоментно в короткие сроки. Это длительный управленческий процесс, который нуждается в целенаправленном воздействии на поведение (деятельность) участников правоотношений. Результативность данного процесса зависит от знания механизмов применения правовых норм в жизни людей. Необходимо также знать особенности влияния

на поведение тех или иных факторов, правильно определять правомерность или противоправность поведения человека, а также применять средства управления поведением, тем самым правовые предписания и требования не должны подвергаться нарушениям. [65, с.90]

Берсенев А.А. [35, с.54] среди основных направлений укрепления законности выделяет такие как обеспечение неотвратимости юридической ответственности, повышение уровня правовой культуры граждан и профессиональной подготовки юристов, создание эффективного механизма взаимодействия между федеральным и региональными законодателями, своевременность принятия юридических норм, отвечающих потребностям общества и др.

Нельзя не отметить мнение Мусаевой Г.М. [58, с.76] о том, что правозащитная деятельность всегда была, есть и будет является центром прокурорского надзора. Действительно, концентрация деятельности органов прокуратуры сосредоточена на защите прав и свобод граждан в слабозащищенных сферах жизнедеятельности. К таким сферам принято относить защиту прав граждан с ограниченными возможностями, обеспечение законности в сфере здравоохранения, надзор за соблюдением прав пенсионеров и др.

В соответствии с законом, прокурор, осуществляя свои функции, проверяет и рассматривает заявления, сообщения о нарушении прав и свобод граждан, разъясняет порядок защиты прав, принимает меры по привлечению к ответственности лиц нарушивших закон, возбуждает производство об административном правонарушении в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер правонарушения.

При нарушении прав и свобод граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту не могут лично отстаивать свои права и свободы, или правонарушение имеет особый резонанс в обществе, прокурор предъявляет и поддерживает иск в интересах пострадавших.

Кроме того, большое значение имеет положение об осуществлении прокурорского надзора от имени Российской Федерации - отмечает Винокуров Ю.Е. [66, с.9]. То есть прокурор исполняя свои права и обязанности представляет и защищает не органы местного самоуправления, региональную, представительную, исполнительную или судебную власть, а отстаивает общественные интересы, которые объединены общей системой государства.

Одним из показателей эффективности надзора является статистическая отчетность. Так, согласно статистическим данным, размещенным на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации[27] ежегодно прокурорами выявляется более 4 млн. нарушений в сфере надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, из которых более 300 тыс. в сфере оплаты труда, более 670 тыс. нарушений прав несовершеннолетних, более 970 тыс. в сфере экономики и т.д.

В целях восстановления нарушенной законности ежегодно прокурорами приносятся около 420 тыс. протестов, по которым около 400 тыс. незаконных правовых актов отменяется и изменяется. Так же прокурорами направляется около 500 тыс. исковых заявлений в суд, 400 тыс. из которых удовлетворяются судом или добровольно. Самым популярным правовым средством прокурора в обеспечении законности являются представления, число которых ежегодно составляет более 850 тыс.

При этом, стоит отметить, что эффективной, на наш взгляд, является такая надзорная деятельность, в результате которой любое нарушение прав человека или нарушение закона не осталось незамеченным и было достигнуто их реальное восстановление, а также не допускается повторение этих нарушений со стороны поднадзорных субъектов.

Таким образом, сущность какого-либо вида надзора состоит в наблюдении за тем, чтобы определенные органы и лица точно выполняли возложенные на них обязательства, соблюдали установленный законом порядок осуществления поручений и чтобы в случае нарушения такого порядка к ним

принимались меры по восстановлению законности и привлечению нарушителей к определенным мерам ответственности.

Результатом поиска ответа на вопрос о роли надзора в механизме обеспечения законности стал вывод автора о том, что надзор является основным и необходимым элементом данного механизма.

Надзор обеспечивает верховенство закона, единое понимание правовых норм на территории государства, а также он призван уменьшить количество нарушений обязательных требований. Также надзор направлен на укрепление законности путем осуществления творческой и аналитической деятельности надзорными органами по поиску и совершенствованию путей преодоления проблемных вопросов в достижении правопорядка. Так, например, по инициативе Генеральной прокуратуры был разработан законопроект по нашей законопроект о предоставлении детям-сиротам сертификатов на получение жилья, который проходит финальные стадии согласования в Правительстве. [22] Кроме того надзор обладает правозащитной функцией.

Также автор считает, что реформа контрольно-надзорной деятельности не завершена. Следующим шагом ее проведения должно стать осмысление законодателем факта того, что разграничение контроля и надзора должно получить свое закрепление на уровне нормативно-правового регулирования.

Считаем, что указанная задача реформы будет реализуема при дальнейшей активной научной полемики о соотношении надзора и контроля и их месте в системе обеспечения законности. Именно активная дискуссия в научных работах привлечет внимание законодателя к данным проблемам и ускорит процесс внесения соответствующих изменений в законодательство.

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

2.1. ТЕОРИЯ ЗАКОННОСТИ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ

В главе 1 настоящего диссертационного исследования автором уже были затронуты отдельные аспекты теории законности. Но поскольку именно через

призму законности нами исследуются такие правовые явления как контроль и надзор, то следует уделить теоретическим аспектам о законности особое внимание, а также попытаться проанализировать и сделать обобщение о состоянии законности в России в настоящее время.

Тюсова Ю.О. [73, с.144] справедливо отмечает, что система знаний о таком явлении как «законность» начала зарождаться в римском праве, тем самым именно римское право является «базой законности». В римском праве законность существовала изначально лишь в имущественных отношениях. Постепенно это явление претерпевала изменения приобретало все более цивилизованные формы - равенство перед законом стало ощутимым для всех участников правоотношений. Таким образом законность это исторический спутник права и общества.

В правовой науке к проблеме изучения такого явления как «законность» принято подходить с разных сторон, поскольку оно имеет отношение ко многим социальным явлениям и процессам.

Теория законности включает в себя изучение следующих важнейших ее аспектов:

- сущность, содержание и стороны законности;
- формы проявления законности;
- проблемы обеспечения законности, ее гарантии;
- деятельность государственных органов в деле обеспечения законности;
- критерии законности;
- принципы законности;
- факторы, влияющие на законность и т.д.

Рассмотрим некоторые из них более подробно, поскольку это позволит провести анализ существующего состояния законности в Российской Федерации.

Сущность законности, как было уже отмечено ранее, заключается в точном, строгом и неукоснительном исполнении законов и соблюдении прав и свобод человека всеми субъектами права. Теткин Д.В. [72, с. 65] справедливо

отмечает, что законность с точки зрения общетеоретических положения является «характеристикой качественного состояния правовой системы, режима ее функционирования».

В настоящее время становится все более актуальным понимание законности не только с позиции необходимости уважения закона, но и уважения права. Закон лишь форма выражения права, однако в последнее время наблюдается проблема качества принимаемых законодательных актов и «неправовых законов». Поэтому считаем, что в науке необходимо продвигать идею законности с позиции ценности демократических основ правовой системы. Законность - это реальное выражение права, уважение права как такового, почитание прав и свобод человека и гражданина, ответственное отношение к обязанностям, правовое просвещение о способах защиты и реализации прав, свобод и обязанностей.

Как известно, законность проявляется по-разному в ту или иную историческую эпоху, режим властвования. То есть содержание законности меняется в зависимости от временного отрезка жизни граждан.

Законность включает в себя субъектную (круг субъектов обязанных соблюдать законы и уважать право), нормативную (весь объем правовых норм, которые должны соблюдать субъекты) и предметную (круг объектов – поведение, действие) стороны.

Также в науке принято рассматривать законность с точки зрения форм ее проявления. То есть законность рассматривают как принцип права, режим существования, метод государственной деятельности. В.С. Афанасьев [31] выделяет также еще одну форму законности – правоотношение. Действительно, сравнив два этих явления, можно проследить, что законность как и правоотношение основана на нормах права, имеет свой субъект, объект, содержание. Феномен законности как правоотношения заключается также в том, что данное правоотношение параллельно возникают абсолютно в любых других юридических правоотношениях.

Особенно важным считаем рассмотреть факторы, влияющие на законность, поскольку данный вопрос является ключевым при решении проблемы обеспечения и укрепления законности, в том числе в деятельности государственных органов.

Эффективность мер по обеспечению законности - по мнению В.С. Афанасьева [31, с. 20] - напрямую связана со знанием процессов влияния каждого фактора на разнообразные социальные уровни, на те или иные виды и направления деятельности субъектов правоотношений. При этом необходимо понимать, что в разных регионах нашей страны совокупность факторов повышающих или снижающих состояние законности будет разной, следовательно, необходимо учитывать особенности каждого субъекта Российской Федерации при решении проблемы обеспечения законности. Это обусловлено, многонациональностью, климатическими и природными условиями жизни людей, их социальной и материальной обеспеченностью.

В большей степени на состояние законности оказывают влияние следующие факторы:

- относящиеся к личности (уровень образования, правового просвещения и поведения, чувство солидарности (или несогласия) с нормами права и др.). «Немалое значение имеют уровень общей культуры, политического сознания (здесь особенно важно сознание того, что норма права отражает интересы Родины, народа), интеллектуальные, эмоциональные и волевые качества личности» [31, с. 20];

- внешняя среда. Здесь главным образом на состояние законности влияет экономика - как всей страны, так и отдельного региона. Кроме того, существенное влияние оказывает социальная политика, качество законодательства и правоприменения, должным образом организованная работа государственных органов, политическая обстановка.

В целях обеспечения законности разработаны ее гарантии, среди которых экономические, политические, идеологические, социальные. Именно гарантии

призваны сдерживать негативные факторы, влияющие на состояние законности.

Так, например, экономические гарантии проявляются в поддержании малого бизнеса, выгодного для государства. Так Указом Президента РФ от 02.03.2022 г. №83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий» ИТ-компании освобождены от НДС на три года.

Кроме того, государство принимает меры по обеспечению социально незащищенных слоев населения, выплачиваются пособия и пенсии, предоставляется санаторно-курортное лечение и т.д. Однако, на наш взгляд, такая социальная поддержка населения не способна в полной мере обеспечивать состояние законности, поскольку, таким образом, обеспечивается «бедная часть населения», которая не стремится приумножать за счет собственного труда свое благосостояние. А в попытке получить указанные меры государственной поддержки граждане зачастую идут на сокрытие своих доходов и поиск иных способов обойти условия их предоставления.

На наш взгляд, актуальным в настоящее время было бы предоставление таких социальных мер поддержки, которые бы стимулировали граждан самостоятельно улучшать свое материальное положение, не нарушая нормы права. Например, эффективным считаем инициирование государством бесплатного обучения социально-незащищенных слоев населения финансовой грамотности, уделяя особое внимание инвестициям. Широкая, а главное грамотная вовлеченность в инвестиционные процессы население способствовала бы не только укреплению экономики и повышению доходов населения, но и укреплению законности. Это способствовало бы социальному благополучию и обеспеченности лиц пенсионного возраста в будущем.

Среди политических гарантий выделяют политический плюрализм, реальное разделение властей, наличие правового государства. Как отмечает Ю.О.Тюсова [73, с. 146]: «население должно участвовать в нормотворчестве, с

мнением населения должны считаться, выслушивая замечания и предложения. Без этого невозможно установление законности».

Деятельность государственных органов контроля и надзора является одной из социальных гарантий. Социальные гарантии призваны бороться с правонарушениями, преступностью и иными любыми проявлениями нарушения законности.

И, наконец, идеологические гарантии включают в себя требования к высокому уровню правовой культуры, правосознания всех субъектов права от граждан до юристов и должностных лиц. Стоит отметить, что здесь также особенно важна высокая правовая культура законодателя, поскольку от этого напрямую зависит качество принимаемых правовых норм, а, следовательно, и состояние законности в государстве.

Однако у теории гарантий законности также есть и недостатки, которые, в частности, замечает В.С. Афанасьев. Ученый отмечает следующие минусы данной теории:

- отсутствие положений о негативных проявлениях вопреки тому, что работа по укреплению законности должна быть организована с выявления причин и условий, способствующих нарушениям закона;

- трансформация гарантий в само нарушение закона, примером чего является деятельность НКВД в конце 30-х годов, которая была одной из причин нарушения законности.

Для полноценного понимания законности как правового явления необходимо также развивать научные мысли о принципах законности, традиционно среди которых выделяются «верховенство закона, единство законности; всеобщность исполнения законов; верховенство прав и свобод личности; недопустимость противоречия между законностью и целесообразностью; взаимосвязи законности и демократизма» [77, с. 66].

Рассмотренные ключевые вопросы теории законности позволяют перейти к исследованию проблематики критериев законности и провести анализ ее текущего состояния.

Ни в науке, ни на практике до сих пор не выработаны единые критерии законности, что затрудняет аналитическую работу по выявлению ее текущего состояния, а также порождает множество проблем в деятельности органов, осуществляющих контроль и надзор.

Так, например, органы прокуратуры, стоящие на страже законности, на регулярной основе проводят информационно-аналитическую работу, на основании которой составляется статистическая отчетность о количестве нарушений и принимаемых органами прокуратуры мерах в той или иной области надзорной деятельности. Данная статистическая отчетность размещается на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с периодичностью не реже одного раза в месяц, а также итоговые показатели за квартал и год.

Анализ такой статистической отчетности говорит о том, что она не отражает в полной мере состояние законности, а указывает на результаты деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзорной деятельности. Данный вывод следует, несмотря на то, что показатели на узких сферах надзора объединяются под наименованиями, начинающихся со слов: «состояние законности в сфере...оплаты труда, ЖКХ, и т.д.».

Статистическая отчетность включает в себя такие показатели, как количество выявленных нарушений, количество принятых мер прокурорского реагирования, количество лиц, привлеченных к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Сбор статистической отчетности осуществляется на уровне городов и районов, на уровне каждого субъекта РФ и затем объединяется в целом по России.

Данные статистики прошлых лет показывают, что количество выявляемых прокурорскими работниками нарушений законов, прав и свобод человека постоянно возрастает. Так, в 2020 году на всей территории РФ было выявлено 4 134 954 нарушений, а в 2021 году их количество увеличилось на 2,8 % и составило в общем 4 251 163. Снижение нарушений наблюдается лишь в сфере оплаты труда (-19, 6%), а наибольший прирост нарушений составляет в

сфере соблюдения прав несовершеннолетних (+10%), в сфере ЖКХ (+7,5%) и в сфере законодательства о долевом жилищном строительстве (+5,7%).[25]

Однако эти цифры не показывают всю реальность ситуации с законностью в стране, поскольку необходимо учитывать латентность нарушений. В данном случае речь идет не только о латентности уголовно - и административно- наказуемых деяний, но и о скрытом характере иных нарушений закона. Каким бы правовым не было государство, скрытые нарушения закона всегда будут присутствовать, поскольку латентность вызывается «человеческими» причинами. Среди них, например, выделяют:

- уровень правосознания, сомнения в органах контроля и надзора, недоверие им, пассивная гражданская позиция;
- придание нарушению оценки «незначительно»;
- нежелание сталкиваться с последствиями, проблемами, связанными с восстановлением законности, нерентабельность восстановления в правах;
- неизвестность нарушения никому;
- состояние здоровья, страх, материальное положение, местонахождение и т.п.

Кроме того, так называемая «палочная система» приводит к проблемам организации надзорной деятельности. Перед должностными лицами органов, осуществляющих контроль и надзор, нередко могут ставиться задачи от вышестоящего руководства по выявлению определенного количества нарушений, отклонение от которого не допускается. То есть при выявлении большего количества нарушений в заданном периоде может привести к тому, что в следующем году должностное лицо не сможет выявить такое же количество нарушений, поскольку они были устранены в прошлом году. Следовательно, это вынуждает должностных лиц нагружать поднадзорных (подконтрольных) лиц все большим количеством проверок, а также предпринимать иные не самые демократичные способы по поиску необходимого количества нарушений.

Данная проблема носит двойственный характер.

С одной стороны, при выявлении меньшего количества нарушений в текущем периоде по сравнению с предшествующим годом можно говорить как об укреплении законности, так и о том, что орган контроля (надзора) работал не в полную силу.

С другой стороны, выявление чересчур большого количества нарушений в настоящем году по сравнению с предыдущими годами, можно говорить как об ухудшении состояния законности, так и о том, что орган контроля (надзора) провел полномасштабную работу. Между тем, перед вышестоящим руководством обязательно встанет вопрос о том, почему государственный орган не предпринимал таких же усилий в предыдущие годы. Эта проблема становится причиной профессиональной деформации сотрудников, формального отношения к работе, что недопустимо в деле обеспечения законности.

Поскольку статистическая отчетность существует как обязательный элемент не только в органах прокуратуры, но и во всех без исключения органах контроля и надзора, то рассмотренная проблема распространяется и на них.

Показательным на наш взгляд является мнение населения каждого региона о состоянии законности и правопорядка. Показатели опроса общественного мнения необходимо анализировать не только отдельно по каждому субъекту РФ, но и между собой. Такой способ позволяет выявить территории с наиболее острыми очагами нарушения законности и правопорядка и принимать соответствующие меры по улучшению законности.

Так, например, по данным УМВД России по Тюменской области[26] в 2020 г. граждане Тюменской области были опрошены на предмет защищенности от противоправных посягательств. По результатам опроса было установлено, что более половины граждан Тюменской области (58%) чувствует уверенность в защите, а работу Органов внутренних дел оценивают эффективно 44 % жителей региона.

Таким образом, современные условия диктуют острую необходимость в переосмыслении подходов к организации контрольно-надзорной деятельности.

Само по себе существование статистической отчетности не несет в себе негативного смысла, однако требуются кардинальные изменения в отношении всех структур к ней в целях оценки реального состояния законности и поиску современных путей ее обеспечения.

Оценку состояния законности можно проводить также с помощью мониторинга СМИ, в том числе социальных сетей в сети «Интернет» на предмет отношения граждан к законам страны, т.е. с целью выявления наличия у граждан «чувства законности». Кроме того, критерием законности являются добровольные общественные опросы, которые можно было бы проводить не только периодически с личным участием граждан, но и на регулярной основе в режиме online на официальных порталах правовой информации и официальных сайтах государственных структур. Такие критерии будут реально отражать ситуацию в стране только в том, случае если государством будут предоставляться гарантии свободы совести и мысли.

Также оценка состояния законности проводится дифференцированно по регионам и в узких сферах жизнедеятельности людей: медицина, образование, пожарная безопасность, дорожная безопасность и т.д.

В настоящее время особого внимания в укреплении законности требует сфера здравоохранения, проблемы которой усложнились в связи с распространением новой коронавирусной инфекцией. Так Уполномоченным по правам человека в РФ[23] отмечаются следующие вопросы, требующие разрешения:

- обеспечение медицины достаточным количеством квалифицированных кадров;
- ликвидация недостаточности в стационарах койко - мест;
- преодоление дефицита оборудования, проблем с поставками лекарств;
- трудности с вызовом врача, длительное ожидание бригады скорой медицинской помощи;
- недопустимость сокращения плановых госпитализаций и операций и т.д.

Генеральным прокурором РФ[22] также отмечается проблема занижения регионами нормативов и затрат, необходимых для бесплатного оказания медицинской помощи.

Кроме сферы здравоохранения, как отмечает Игорь Краснов, уязвимыми сферами обеспечения законности остается сфера социального обеспечения, жилищное законодательство и ЖКХ, сфера распоряжения объектами государственной и муниципальной собственности и др.

Особо остро встает проблема обеспечения безопасности в образовательных учреждениях. «Произошедшие в прошлом году трагедии в Казани, Перми, Санкт-Петербурге и Серпухове, связанные с вооруженными нападениями на учебные заведения, показали очевидную недостаточность мер по обеспечению безопасности детей. Практически в каждом регионе выявлены случаи умышленного занижения категории защищенности объектов образования, и как следствие, не привлечение специализированной охраны» - отметил Генеральный прокурор Игорь Краснов.

Проблемы соблюдения законодательства об охране окружающей среды также не теряют своей актуальности, несмотря на то, что незаконная рубка леса снизилась на 30%, поэтому необходимо усилить контроль за введенными запретами на экспорт лесоматериалов в недружественные страны. Это будет способствовать декриминализации отрасли и развитию отечественных производств.

С проблемой охраны окружающей среды в последние годы непосредственно связана проблема обеспечения противопожарной безопасности лесов, садов участков и объектов индивидуального жилищного строительства. Минприроды РФ озвучило регионы с самой напряженной обстановкой по лесным пожарам в апреле. В зоне риска, в частности, находится Тюменская область. Всего природные пожары ожидаются в 8 регионах. [28]

Взаимосвязь данных проблем объясняется тем, что следствием массовой вырубki лесов стало появление в Сибири штормовых ветров, которые усугубляют противопожарную обстановку.

Так весной этого года пожароопасный сезон начался раньше обычного, вред от пожаров нанесен не только лесным угодьям, но жизни, здоровью и имуществу людей. На данный момент насчитывается что в 2022 году лесными пожарами было уничтожено около 730 жилых домов, огнем за несколько минут уничтожались целые населенные пункты. Около 2000 тыс. человек остались без жилья, из которых 400 составляют дети. В пожарах погибло около 16 человек и 18 пострадали. Данные цифры говорят о том, что экологическая и противопожарная сфера нуждается в незамедлительной организации качественной контрольно-надзорной деятельности.

В связи с обостренной политической ситуацией на международной арене, информационными провокациями против российских военных, а также санкциями, вводимыми недружественными государствами полагаем, что внимание контрольно-надзорных органов будет сосредоточено на исполнении и соблюдении соответствующего законодательства. Обеспечение законности в сфере противодействия терроризму и экстремизму никогда не потеряет своей актуальности, поскольку их проявления можно наблюдать на самых различных исторических периодах. А.Е. Шалагин и М.Ю. Гребенкин справедливо утверждают, что эффективность борьбы с терроризмом и экстремизмом связана с транснациональным характером мер. Следовательно, укрепление законности на данном направлении должно сопровождаться и совместной контрольно-надзорной деятельностью государств.

Итак, проанализировав теоретическую и практическую сторону вопросов обеспечения законности на современном этапе, автор приходит к следующим выводам.

1. Реформирование системы контрольно-надзорных органов должно продолжаться по пути кардинальных пересмотров к организации их деятельности, в том числе необходим уход от «палочной системы». Также необходимы меры по предотвращению профессиональной деформации сотрудников органов контроля и надзора, т.к. данный фактор также влияет на их работу по обеспечению законности;

2. Реальная оценка состояния законности складывается из многих факторов, т.е. сухих цифр статистической отчетности о работе органов контроля и надзора недостаточно. Необходимо чаще проводить опросы населения с целью выявления их «ощущения состояния законности».

3. Наиболее подвержены нарушениям законности социально-экономическая сферы законодательства и права граждан: медицина, жилье и коммунальные услуги, защита несовершеннолетних, социальное обеспечение и т.п. Кроме того, актуальные сферы обеспечения законности сменяют друг друга в зависимости от политической, эпидемиологической, экологической и иными обстановками в стране и на международном уровне.

4. Обеспечение законности в некоторых сферах жизнедеятельности, например, противодействие экстремизму и терроризму, наиболее эффективны при осуществлении контроля и надзора не только на национальном уровне, но и путем международного контрольно-надзорного партнерства.

2.2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ

Рассмотренные вопросы организации контрольной и надзорной деятельности, а также анализ состояния законности на современном этапе показывают, что, несмотря на длительные попытки реформирования контроля и надзора в России, многие проблемы так и не нашли своего решения. Кроме того, административная реформа породила ряд новых проблемных вопросов, нуждающихся в качественной проработке и поиске методов их разрешения.

Так, например, проблема дублирования полномочий и функций контрольно-надзорных органов актуальна и на сегодняшний день, несмотря на неоднократное акцентирование Президентом РФ Путиным В.В. на необходимости исключения дублирующих функций. Актуальность данной проблемы обоснована экономической составляющей – многие

предприниматели зачастую терпят неоправданные убытки из-за нагрузки от проверочных мероприятий, проводимых органами контроля и надзора. Избыточное давление от дублирующих полномочий проявляется в том, что предприниматели вынуждены не раз осуществлять сбор одинаковых документов, не единожды давать объяснения по одному и тому же вопросу, приостанавливать работу и иным образом растрачивать ресурсы бизнеса на проверочные мероприятия вместо того, чтобы направить их на достижение экономических целей.

Так, к примеру, Роспотребнадзором проверяется порядок складирования и утилизации люминисцентных ламп, берутся заборы воды, воздуха и земли на предприятии. Росприроднадзор, проводя проверку предприятия, осуществляет аналогичные действия. Такая же ситуация при проведении проверок Роспотребнадзором и Ростехнадзором. [82]

Дублирование полномочий контрольно-надзорных органов наблюдается не только на федеральном уровне, но и региональном и местном, и чаще всего такие накладки встречаются между двумя последними уровнями власти.

Проблема схожих проверочных мероприятий органов контроля и надзора осложнена отсутствием отлаженной системы взаимосвязи между ними. То есть орган контроля (надзора) начиная проверку в отношении того или иного субъекта, как правило, не выявляет круг проводящихся (прошедших) проверок в отношении этого субъекта.

По мнению А.С. Мешкова [57, с. 20-21] отсутствие четкого разграничения полномочий между контрольно-надзорными органами сказывается на качестве контроля. С данным мнением трудно не согласиться, поскольку контрольно-надзорная деятельность не должна служить механизмом для препятствования экономическому и социальному развитию. Приоритетом при осуществлении контроля и надзора является обеспечение безопасности жизни и здоровья населения, экологическое благополучие, защита имущественных прав и т.д.

Также это мнение разделяет А.В. Колоколов [46, с.9], который говорит о том, что дублирование полномочий является одной из проблем, препятствующей развитию эффективной контрольно-надзорной деятельности в РФ, которая была бы ориентирован на необходимый результат.

Кроме того, проблема отсутствия четкого разграничения полномочий не редко приводит к необоснованным фактам составления протоколов об административном правонарушении. Ярким примером такого последствия является одно из дел в практике Арбитражного суда Тюменской области - дело № А70-13873/2021 [20]. Спор возник между Отделом государственного надзора по Тюменской области УМТУ Росстандарта и ООО «Нефтэкс». Решение Арбитражного суда Тюменской области было вынесено в пользу Общества, поскольку Росстандарт на момент составления протокола утратил полномочия по надзору в сфере соблюдения требований, установленных техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования». Также суд указал, что данный вид надзора с 01.07.2021 осуществляется не в рамках ФЗ «О техническом регулировании» а регулируется нормами нового ФЗ о госконтроле.

Рассматриваемая проблема также не может решаться в отрыве от нюансов нормативно-правового регулирования, поскольку большой объем правовых источников в сфере контроля и надзора и их бессистемность, на наш взгляд, является первопричиной допущения дублирующих функций.

Качество законов, подзаконных и ведомственных актов в настоящий момент не отвечает общим требованиям к нормативным правовым актам. Правовые нормы перегружены сложными формулировками, что затрудняет их понимание как самими должностными лицами органов контроля (надзора), так и лицами, в отношении которых осуществляется контроль (надзор). Отсутствие прозрачности и понятности формулировок может приводить к разному пониманию правовых норм, т.е. нарушению важнейшего принципа – единства законности.

М.И. Докукина [42] справедливо отмечает, что бессистемность нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности является «причиной дублирования сфер ответственности и надзора для разных государственных органов, что запускает цепочку проблем в работе с отчетами и юрисдикцией в целом».

Количество противоречий в регулировании контрольно-надзорной сферы приумножилось с введением в действие нового закона о госконтроле, что вызывает острую необходимость в полномасштабной тщательной работе по их устранению. Например, Е.Н. Артюх [81] поднимает проблему несоответствия норм, содержащихся в ст. 36 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» и п.5 ч.3 ст.10 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [8].

Указанные нормы предполагают возможность предпринимателя привлечь бизнес – омбудсмена при проведении проверочных мероприятий. При этом закон об Уполномоченном предусматривает такую возможность только при выездной проверке, а в новом законе о госконтроле предприниматель может пригласить Уполномоченного по всем контрольным и надзорным мероприятиям, кроме тех, где не требуется взаимодействие контролируемого лица и проверяющего органа. Между тем, согласно новому закону о госконтроле лишь в одном из семи мероприятий (выездная проверка) со взаимодействием с проверяемым предусмотрено требование о предварительном уведомлении. Инспекционный визит, выборочный контроль, контрольная и мониторинговая закупки, осуществляются без уведомления. Следовательно, у предпринимателя отсутствует возможность воспользоваться законным правом пригласить омбудсмена.

Недостатки правового регулирования наблюдаются также в сфере контроля над плательщиками налога на профессиональный доход, поскольку «самозанятые» в основном осуществляют предпринимательскую деятельность в жилых помещениях, а соразмерный контроль, особенно в сфере безопасности

жизни и здоровья потребителей, должен осуществляться. Необходимость выработки новых механизмов правового регулирования этого вопроса обоснована также сохранением равных конкурентных условий для всех субъектов предпринимательской деятельности.

Среди современных проблем организации контроля и надзора – недостаточный мониторинг исполнения требований, отсутствие анализа и прогнозирования по исполнению этих требований. То есть речь идет о превалировании карательного вида контроля и надзора над предупредительным видом. Предупредительный вид контрольно-надзорной деятельности приоритетен, на наш взгляд, по причине того, что он направлен на недопущение нарушения обязательного требования, а значит, наиболее гарантирует законность деятельности всех хозяйствующих субъектов.

Стоит обратить также внимание на существенный рост внеплановых проверочных мероприятий над плановыми проверками. Неоднозначный перечень оснований, по которым может быть проведена внеплановая проверка, приводит к тому, что учреждения и организации находятся на постоянном (а не на периодическом) контроле, что также замедляет их деятельность. Частые проверки, по мнению А.Ю.Соколова [69], блокируют хозяйственную деятельность и приводят к еще большему количеству нарушений. На наш взгляд, такая тенденция обоснована тем, что большое количество проверок приводит «чувство законности» хозяйствующих субъектов к деформации, т.е. к безразличному отношению к проверкам, поскольку осознают, что орган контроля (надзора) найдет при необходимости любое, даже незначительное нарушение.

В.В. Волкова связывает причину существования данной проблемы с противоречивой политикой государства в данном вопросе. С одной стороны, внеплановые проверки эффективны при выявлении недобросовестных лиц, преступных организаций и поэтому государство требует постоянного контроля, с другой – говорится о необходимости поддержания малого и среднего бизнеса

и все чаще вводятся моратории на проверки в течение определенного периода, за исключением серьезных случаев.

На наш взгляд, ценность внеплановых проверок неоспорима, однако в целях профилактики деформации «чувства законности» у проверяемых лиц и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности необходимо предотвратить превращение внеплановых проверок в средство непрерывного контроля.

Решение проблемы превалирования внеплановых проверок над плановыми контрольно-надзорными мероприятиями стало бы первым шагом на пути преодоления другой, не менее серьезной, проблемы контрольной и надзорной деятельности. В данном случае речь идет о так называемой «палочной системе», которая приводит к тому, что сотрудники контрольно-надзорных органов осуществляют контроль и надзор не в целях достижения справедливости и улучшения состояния законности, а для поддержания на необходимом уровне статистической отчетности.

О необходимости перестройки палочной системы контрольно-надзорных органов еще в 2015 году в Российской газете высказывался Д. А. Медведев[79], где было справедливо подмечено, что данная система, существующая как формально, так и неофициально, стала результатом поступков проверяющих лиц за гранью здравого смысла, игнорированию истинного предназначения контроля и надзора. Данные слова бывшего Премьер – министра остаются актуальными и в настоящие дни. Новый закон о госконтроле был призван устранить плановую систему, однако на наш взгляд этого не произошло – ключевые показатели эффективности и результативности вычисляются в процентах от целевых (плановых) показателей. Официально планы установлены для принимаемых мер реагирования и запрещены для установления в отношении количества выявляемых нарушений. Однако такой подход, на наш взгляд, не решает проблему – «палочная система» продолжит существовать неформально.

Вместе с тем, о неэффективности системы контрольной и надзорной деятельности, которая направлена на поиск нарушенных норм права и применение штрафных мер реагирования, указывает коррупционная составляющая в органах контроля и надзора. Значимость поиска решения коррупционной проблемы контролирующих органов трудно переоценить, т.к. контроль и надзор призваны бороться, в том числе, и с коррупционными нарушениями. Следовательно, существование коррупции внутри контрольно-надзорной деятельности лишает граждан правовой гарантии защиты от нее.

Стоит отметить, что попытки решить проблему коррупции предпринимаются как на уровне закона, так и в научной литературе. Проводятся многочисленные исследования феномена коррупции[24]. Между тем, выводы данных исследований неутешительны – нашему государству предстоит большой путь по преодолению назревшей проблематики, в том числе по воспитанию чувства нетерпимости к коррупции у российских граждан.

На коррупционную составляющую в контрольно - надзорных органах влияет проблема их обеспечения высококвалифицированными кадрами. А.С. Балдина [32], указывая на проблему отсутствия правовой дефиниции принципа профессионализма и компетентности кадров контрольно-надзорных органов, предлагает рассматривать его с точки зрения характеристик, которыми должен обладать государственный служащий. Такими характеризующими чертами может быть и уровень знаний, специальная подготовка и личные качества.

По мнению автора настоящей диссертации, закрепление правового определения принципа профессионализма и компетентности не решит проблему низкого уровня подготовки служащих контрольно-надзорных органов. Кроме того, данные характеристики детально прописываются в кодексах этики государственных служащих.

Проблема профессионализма не единственная среди проблем кадрового обеспечения контрольно-надзорной деятельности. Недофинансирование кадровых полномочий и одновременная чрезмерная трудовая загруженность сотрудников системы органов контроля и надзора не менее часто становятся

причиной неэффективного контроля и надзора, а также коррупционных проявлений.

На эту проблему также обращается внимание в Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» (далее - Доклад) [47], где среди недостатков также указывается на отсутствие подходящей методологии учета движения выделяемых государством денежных средств на обеспечение контроля и надзора. На данный момент не организована деятельность по сопоставлению и анализу бюджетно-учетных документов с теми данными, которые предоставляют контролирующие органы. Таким образом, можно говорить о переоцененной надежности предоставляемых данных.

Увеличение числа внеплановых проверок чаще всего не влияет на увеличение оплаты труда государственных служащих, однако это сопровождается увеличением времени необходимого для осуществления обязанностей. Как отмечает Колоколов А.В. [46], существенные финансовые издержки от проверочных мероприятий терпят и лица, в отношении которых эти мероприятия проводятся, что также говорит о недостатках существующей системы контрольно-надзорной деятельности.

В целях снижения количества проверок на законодательном уровне внедрен риск – ориентированный подход, который ранее уже упоминался в настоящей работе. Но поскольку опыта его применения в России практически нет, то на практике возникают проблемы его реализации.

С. А. Агамагомедова [29] среди них называет такие проблемы, как:

неприемлемые и неполные критерии для отнесения подконтрольных лиц к соответствующему уровню риска;

сложности при получении статуса лица с низкой категорией риска;

сложности при установлении параметров эффективности и результативности контроля и надзора;

отсутствие единых методик и подходов к контрольно-надзорной деятельности у различных органов и служб;

риск - ориентированный подход не защищает бизнес от внеплановых проверок.

Указанные недостатки могут нивелировать в некоторой степени положительный эффект от использования нового метода построения контрольно – надзорной деятельности.

Наряду с риск – ориентированным подходом были введены различные моратории на проведении проверок в отношении отдельных категорий предпринимателей, однако результаты их опроса говорят о накопившемся недоверии к действиям госорганов в сфере контроля (85 % экспертов высказывают мнение об увеличении или неизменности в 2020 году контрольно-надзорной нагрузки на их бизнес, более 50 % опрошенных считают, снижение административной нагрузки в 2021 году не ожидается, несмотря на принятие закона о госконтроле и воплощение «регуляторной гильотины» [81]).

Повышение доверия к контрольно-надзорным органам должно осуществляться в совокупности с решением ранее уже обозначенных во втором параграфе научной работы проблем общественного контроля. В частности, в настоящее время общественный контроль работы пенитенциарной системы считается несостоявшимся: работа общественных наблюдательных комиссий была дискредитирована в ходе «пыточных скандалов», а бюрократизм в согласовании проверок и малая заинтересованность ОНК в соблюдении прав заключенных являются лишь малой частью проблемы неэффективности существующей системы контроля. [84]

Таким образом, в результате исследования современных проблем контроля и надзора за законностью были сделаны следующие выводы:

1. Реформирование контроля и надзора является одним из приоритетных направлений стратегического развития Российской Федерации. Несмотря на большие достижения административной реформы многие недостатки контрольно-надзорной деятельности, существовавшие в начале 2000-х, не нашли своего полного разрешения и в настоящее время, кроме того, нередко попытки решения указанных проблем лишь усугубляют ситуацию.

2. Современные проблемы организации контрольно-надзорной деятельности существуют не обособленно друг от друга, они взаимосвязаны и плавно вытекают одна из другой, следовательно, это свойство нельзя не учитывать при поиске эффективного решения накопившихся вопросов.

3. Среди современных проблем контроля и надзора за законностью в системе гарантий остаются такие вопросы, как дублирование полномочий, избыточная нагрузка проверок на бизнес, рост внеплановых проверок, плановая система показателей, кадровая проблема, недостатки риск -ориентированного подхода, недоверие подконтрольных (поднадзорных) субъектов органам контроля (надзора), слабое правовое регулирование и др.

2.3. ПУТИ РЕШЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ

Реформирование контрольно-надзорной деятельности, проводимое на протяжении многих лет в нашей стране, является серьезным фундаментальным преобразованием указанной сферы общественных отношений.

Действительно, результаты административной реформы колоссальны:

- меняются приоритеты: на смену проверкам приходит профилактика нарушений;
- организовываются мероприятия по уменьшению контролирующей нагрузки на бизнес;
- предпринимательству и организациям предоставляются гарантии при выполнении контрольными (надзорными) органами своих функций;
- Методической и консультативной функциям органов контроля (надзора) в обеспечении законности отводится особое значение и др.

Вместе с тем, рассматриваемая область деятельности еще нуждается в дальнейшем совершенствовании, принятии новых нормативно-правовых актов и их упорядочивании. [54]

Рассмотрим основные пути решения современных проблем контроля и надзора, которыми уже руководствуется государство, а также обозначим новые направления совершенствования правового механизма осуществления контрольно – надзорной деятельности как правовой гарантии обеспечения законности.

Реформирование контрольно – надзорной деятельности необходимо, в первую очередь, начинать с концентрацией внимания новым подходам к нормативно – правовому регулированию.

О.И. Чепунов [75, с. 134] верно отмечает значимость наличия в государственном аппарате постоянного действующего механизма совершенствования контроля и надзора - если в системе такого институционального механизма нет, то с течением времени заметно умножиться сложность и объем регулирования из-за несогласованности постоянно увеличивающихся норм в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Решение данной проблеме нашлось в международной консалтинговой компании «Джейкобс, Кордова и Партнеры» (Jacobs, Cordova & Associates), которая разработала термин «регуляторная гильотина». Успешность данного способа была доказана на примере Швеции и Южной Кореи еще в 1980-х гг., где отсекались неактуальные законодательные нормы.

Данный метод включает в себя три способа:

1. Отмена устаревших и создание новых правил. Однако данный способ в масштабах целой страны реализовать затруднительно из-за больших финансовых, умственных и политических издержек;

2. Создание перечня основных проблемных нормативных правовых актов и полная их замена на новые, что считается более оптимальным способом. Однако из-за лоббистских издержек со стороны отрасли и регулятора, которым

будет подвержен процесс создания такого перечня НПА, результаты реформы могут не вполне решить проблемы того или иного отраслевого регулирования;

3.Тотальный пересмотр правового регулирования отрасли. То есть данный способ подразумевает пересмотр всего законодательства специально созданным аппаратом по определенным критериям. Реализация такого пересмотра осуществляется путем комплексного нормативного анализа регуляторов, а действующие НПА одобряются, изменяются или утрачивают силу. [75, с. 135]

По мнению А. Кудрина[78], «регуляторная гильотина» – это трудоемкий процесс, ключевыми показателями эффективности которого являются:

сокращение в два раза перечня контрольных полномочий министерств и ведомств;

переход на уведомительный анализ и мониторинг с помощью баз данных;
отмена отчетности и разрешительных процедур.

То есть регуляторная гильотина должна быть нацелена не на формальные реформы виде отмены старых приказов или видоизменение в новые форматы. Регуляторная гильотина направлена на качественную проработку нормативного правового регулирования контрольной и надзорной деятельности.

С данным мнением нельзя не согласиться. Необходимы новые подходы к нормотворчеству, новые правовые гарантии.

Например, нами предлагается:

1. Дополнить статью 36 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» абзацем следующего содержания:

«7) в судебном порядке требовать от органов контроля (надзора) прекращения в отношении контролируемого лица всех контрольно-надзорных мероприятий и освобождения контролируемого лица от их проведения на срок до 5 лет в случае злоупотребления органами контроля (надзора) полномочиями по проведению контрольно (надзорных) мероприятий».

2. Дополнить главу 8 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» **статьей 38.1 «Право на освобождение от**

проведения контрольных (надзорных) мероприятий» следующего содержания:

«Контролируемое лицо может быть освобождено в судебном порядке на срок до 5 лет от проведения контрольных (надзорных) мероприятий в случае злоупотребления должностными лицами органов контроля (надзора) своими правами и обязанностями при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Заявление об освобождении от контрольных (надзорных) мероприятий рассматривается с участием прокурора в срок, не превышающий одного месяца с момента принятия заявления судом. Заключение прокурора по делу об освобождении контролируемого лица предоставляется суду в письменной форме и должно содержать оценку заявителя как контролируемого лица и оценку обоснованности проведения частоты проверок органами контроля (надзора).

К заявлению об освобождении контролируемого лица от контрольных (надзорных) мероприятий прилагается экономическое обоснование требуемого срока освобождения от контрольных (надзорных) мероприятий».

3. Изложить ч. 1 ст. 11 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» в следующей редакции:

«Использование контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, необоснованного увеличения сроков осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, *а также частоты проведения и количества контрольных (надзорных) мероприятий* не допускается».

Совокупность предлагаемых нововведений представляет собой новую правовую гарантию защиты прав контролируемых лиц при осуществлении государственного (контроля) надзора.

Данная правовая гарантия призвана стать элементом риск - ориентированного подхода, а также отвечает принципу профилактической

организации контрольно-надзорной деятельности, так как стимулирует контролируемых лиц работать на имидж «добросовестного контролируемого лица».

В нашей стране в настоящее время мораторий на проверки реализуется в ином формате. Согласно Постановлению Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» плановые проверки не могут проводиться в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей до конца 2022 года. При этом имеется ввиду отмена лишь тех проверок, которые подпадают под действие закона о государственном и муниципальном контроле, в котором имеются исключения.

Внеплановые проверки субъектов предпринимательства могут осуществляться только при согласовании с прокуратурой и по исключительным основаниям:

при угрозе или по случаям нанесения вреда жизни и причинения тяжкого вреда здоровью граждан;

при угрозе и по случаям нанесения ущерба обороне страны и безопасности государства;

при угрозе и в случае появления ЧС природного и (или) техногенного характера.

Кроме того, в период моратория у органов контроля (надзора) оставлена возможность осуществления отдельных контрольных мероприятий: профилактический визит (отказаться от него контролируемое лицо не может); инспекционный визит при наличии сведений о прямой угрозе нанесения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; наблюдение за соблюдением обязательных правил (мониторинг безопасности).

Стоит отметить, что, несмотря на вводимые государством в отношении определенных категорий контролируемых лиц моратории на проведении

проверок, необходимо наличие правового механизма самостоятельной защиты любого контролируемого лица с помощью судебной системы от недобросовестности органов контроля (надзора).

Положительный эффект от «регуляторной гильотины» будет достигнут не только в результате реформирования контрольно – надзорного законодательства, но и остальных нормативных правовых актов в системе источников права РФ.

По нашему мнению совершенствование правового регулирования должно осуществляться с точки зрения следующего подхода: уменьшение отсылочных норм, упрощение юридического формулирования норм, исключение широты дискреционных полномочий, улучшение юридической техники, превалирование профилактических норм над карательными нормами и т.п.

«Регуляторная гильотина» имеет своей целью повысить уровень безопасности и ликвидация чрезмерного административного давления на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Она ведется путем отмены всех отживших нормативных актов. Кроме того, "регуляторная гильотина" создает актуальный и действенный механизм контроля и надзора, который направлен на понижение вероятности наступления вреда социально - значимым аспектам жизнедеятельности.

Развитие риск – ориентированного подхода и принципа профилактики нарушений - еще одно важное направление решения проблем контрольно – надзорного механизма обеспечения законности.

Е.Н.Смирнова[68] поднимает проблему слабой реализации на практике механизма профилактики нарушений закона - органы контроля (надзора) не заинтересованы в реализации своей профилактической функции и оказанию консультирующей поддержке предпринимателям.

Так, например, в деле № А17-5202/2021[18] одним из доводов предпринимателя, оспаривавшего привлечение к административной ответственности по части 4 статьи 14.1 КоАП РФ, стал факт необоснованного не проведения в отношении него Россельхознадзором профилактических

мероприятий. Однако данный довод не был принят судом, предприниматель был привлечен к административной ответственности, так как судом были усмотрены грубые нарушения лицензионного законодательства, однако поскольку правонарушение совершено впервые, то судом назначено административное наказание в виде предупреждения.

Принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, отраженный в статье 8 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» на наш взгляд необходимо раскрыть в законе в следующей редакции:

«Статья 8. Стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований и превентивная направленность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

1. При осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля *меры по устранению причин возникновения рисков причинения вреда* и проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), являются приоритетными по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

2. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований».

Кроме того, считаем необходимым внедрение данного принципа в деятельность органов прокуратуры, закрепив его в п. 2.2. статьи 8 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции:

«При осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций *меры по устранению причин возникновения рисков причинения вреда* и проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение

риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий. Надзор, осуществляемый органами прокуратуры должен обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований».

Также считаем, что поскольку обеспечение законности является одной из главной целей деятельности Прокуратуры РФ, то одним из следующих этапов совершенствования контроля и надзора в России после завершения административной реформы должно стать внедрение положительных элементов риск – ориентированного подхода в организацию прокурорского надзора. Это позволит снизить нагрузку на сотрудников органов прокуратуры, а, следовательно, сконцентрировать их внимание на тех участках надзора, которые наиболее подвержены нарушениям законности.

Для достижения целей административной реформы необходимо осуществление мониторинга его реализации, проведение регулярных опросов контролируемых лиц на территории каждого субъекта Российской Федерации. Стоит отметить, что работа на данном направлении уже ведется различными государственными структурами. После введения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» Генеральная прокуратура РФ и федеральный Уполномоченный по правам предпринимателей организовали совместный проект по мониторингу реализации указанного закона. Суть данного проекта заключается в том, что организовывается деятельность по передачи прокурорам от федерального Уполномоченного по правам предпринимателей информации по фактам нарушений прав хозяйствующих субъектов со стороны контролирующих должностных лиц. Особо выделено, что внимание будет уделяться

завуалированной замене контрольно-надзорных мероприятий на «внепроцессуальные проверки» и «административные расследования». Также отмечается, что данный совместный проект предусматривает не одностороннее взаимодействие бизнес - омбудсмена и прокуратуры - прокурорам необходимо в полном объеме пользоваться возможностями региональных Уполномоченных и незамедлительно реагировать на случаи незаконного вмешательства в оперативно - хозяйственную деятельность предпринимателей[83].

Минэкономразвития России в постоянном режиме ведет мониторинг результатов контрольной (надзорной) деятельности. В 2021 году в Воронежской области проведено 4 638 проверок по видам регионального контроля, что составляет 1,67% от числа всех проверок в России и 5,09% от числа всех проверок в ЦФО, по результатам которых выявлено 2 572 нарушения. Вдовин А. [80] отмечает положительное влияние моратория на проведение проверок, поскольку эта мера является реальной поддержкой российских предпринимателей, однако не исключены случаи игнорирования некоторыми должностными лицами данного моратория - уже были получены жалобы, результатом рассмотрения которой стала отмена протокола об административном правонарушении и экономия предприятию денежной суммы в размере 300000 руб.

Таким образом, с 2016 года государственный аппарат управления нашей страны стал активнее проводить реформу контроля и надзора как правовой гарантии обеспечения законности. Анализ проделанной работы государства по реформированию контрольно-надзорного механизма, показывает, что были достигнуты значительные успехи в решении современных проблем контроля и надзора, однако полноценная реализация намеченных реформ обусловлена необходимостью большого количества финансовых, кадровых, временных ресурсов, а также теоретической проработанностью каждой современной проблемы контроля и надзора.

Автором предлагается новый способ защиты прав контролируемых лиц – судебный порядок освобождения контролируемых лиц от контрольных (надзорных) мероприятий на срок до 5 лет, для этого предлагаются соответствующие изменения в законодательство о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Также автором определены дальнейшие пути прокурорского надзора: распространение риск - ориентированного подхода на прокурорский надзор и внедрение принципа профилактики нарушений обязательных требований в ФЗ «О прокуратуре РФ».

Также автор приходит к выводу о том, что необходимо распространять понимание законности концепции идеальной модели состояния общественной жизнедеятельности, отвечающей следующим критериям:

- верховенство правового закона;
- единое понимание и применение правовых норм на всей территории РФ;
- уважение закона и права;
- удовлетворенность граждан степенью защищенности их прав и свобод, возможностями реализации прав и свобод;
- фактическое восстановление нарушенных прав граждан, в том числе реальное возмещение ущерба.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами исследование позволило сформулировать следующие выводы:

1. Попытки решения проблемы понятийного разграничения контроля и надзора предпринимались многими учеными, однако ни один из существующих подходов не подтолкнул законодателя прибегнуть к закреплению данных терминов на уровне нормативно-правового регулирования. Необходимо и дальше вести дискуссию о месте контроля в системе обеспечения законности, а также необходимо продолжать исследовать вопросы разграничения контроля от надзора.

2. Изучение данных правовых явлений позволило автору сформулировать собственную позицию о сущности контроля, которую он видит в пресечении неправомерного поведения путем проведения профилактики и быстрого реагирования на совершающее или совершенное нарушение правопорядка. При этом контроль в отличие от надзора может осуществляться и в отношении граждан и в отношении подотчетных лиц, а также контроль предусматривает право вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность объекта и характеризуется возможностью привлечения объекта (субъекта) к установленной законом ответственности за нарушение обязательных правил и требований.

3. На сегодняшний день главной функцией контроля является функция стимулирования контролируемых лиц добровольно соблюдать правовые нормы и не допускать нарушений обязательных требований, поскольку именно данная функция способна привести работу контролирующих органов к намеченному результату – минимизации причинения вреда (ущерба) обществу и охраняемых интересов государства.

4. Для современного состояния государственного контроля в Российской Федерации и его правового регулирования характерно видовое разнообразие с учетом множественности контрольных и надзорных органов при значительном различии их правовых статусов, а также с учетом большого количества законодательных и иных нормативных правовых актов,

направленных на регламентацию организации и процесса государственного контроля. Кроме того многообразие видов контроля предопределено большим количеством узких сфер правоотношений, нуждающихся в контроле со стороны общества и государства.

5. Изучив различные подходы к классификации контрольной деятельности, автор приходит к мнению, что в настоящее время наиболее применяемым в России является государственный контроль, а общественный контроль сведен к минимизации и формализму.

6. Делается вывод о необходимости проведения реформы общественного контроля с целью укрепления доверия к власти со стороны общества и воплощения идеи общественного контроля в реальность.

7. В частности, нуждается в упрощении нормативно-правовое регулирование данного вида контроля, что позволило бы повысить доступность его понимания обычным гражданам. Полагаем, что проведение реформы общественного контроля должно проводиться в контексте административной реформы контрольно-надзорной деятельности, что способствовало бы усилению гражданского общества и упрощению работы контрольно-надзорных органов.

8. Анализ классификации контрольной деятельности также позволяет определить дальнейшие перспективы развития контрольно-надзорной деятельности: развитие риск – ориентированного подхода, расширение видов контрольных мероприятий, приоритет превентивного подхода над карательным методом контрольной деятельности.

9. Результатом поиска ответа на вопрос о роли надзора в механизме обеспечения законности стал вывод автора о том, что надзор является основным и необходимым элементом данного механизма. Надзор обеспечивает верховенство закона, единое понимание правовых норм на территории государства, а также он призван уменьшить количество нарушений обязательных требований. Также надзор направлен на укрепление законности путем осуществления творческой и аналитической деятельности надзорными

органами по поиску и совершенствованию путей преодоления проблемных вопросов в достижении правопорядка. Кроме того надзор обладает правозащитной функцией.

10. Также автор считает, что реформа контрольно-надзорной деятельности не завершена. Следующим шагом ее проведения должно стать осмысление законодателем факта того, что разграничение контроля и надзора должно получить свое закрепление на уровне нормативно-правового регулирования.

11. Считаем, что указанная задача реформы будет реализуема при дальнейшей активной научной полемике о соотношении надзора и контроля и их месте в системе обеспечения законности. Именно активная дискуссия в научных работах привлечет внимание законодателя к данным проблемам и ускорит процесс внесения соответствующих изменений в законодательство.

12. Реформирование системы контрольно-надзорных органов должно продолжаться по пути кардинальных пересмотров к организации их деятельности, в том числе необходим уход от «палочной системы». Также необходимы меры по предотвращению профессиональной деформации сотрудников органов контроля и надзора, т.к. данный фактор также влияет на их работу по обеспечению законности;

13. Реальная оценка состояния законности складывается из многих факторов, т.е. сухих цифр статистической отчетности о работе органов контроля и надзора недостаточно. Необходимо чаще проводить опросы населения с целью выявления их «ощущения состояния законности».

14. Наиболее подвержены нарушениям законности социально-экономическая сферы законодательства и права граждан: медицина, жилье и коммунальные услуги, защита несовершеннолетних, социальное обеспечение и т.п. Кроме того, актуальные сферы обеспечения законности сменяют друг друга в зависимости от политической, эпидемиологической, экологической и иными обстановками в стране и на международном уровне.

15. Обеспечение законности в некоторых сферах жизнедеятельности, например, противодействие экстремизму и терроризму, наиболее эффективны при осуществлении контроля и надзора не только на национальном уровне, но и путем международного контрольно-надзорного партнерства.

16. Реформирование контроля и надзора является одним из приоритетных направлений стратегического развития Российской Федерации. Несмотря на большие достижения административной реформы многие недостатки контрольно-надзорной деятельности, существовавшие в начале 2000-х, не нашли своего полного разрешения и в настоящее время, кроме того, нередко попытки решения указанных проблем лишь усугубляют ситуацию.

17. Современные проблемы организации контрольно-надзорной деятельности существуют не обособленно друг от друга, они взаимосвязаны и плавно вытекают одна из другой, следовательно, это свойство нельзя не учитывать при поиске эффективного решения накопившихся вопросов.

Среди современных проблем контроля и надзора за законностью в системе гарантий остаются такие вопросы, как дублирование полномочий, избыточная нагрузка проверок на бизнес, рост внеплановых проверок, плановая система показателей, кадровая проблема и др.

19. Автором сформулированы следующие предложения по совершенствованию законодательства:

1. Дополнить статью 36 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» абзацем следующего содержания:

«7) в судебном порядке требовать от органов контроля (надзора) прекращения в отношении контролируемого лица всех контрольно-надзорных мероприятий и освобождения контролируемого лица от их проведения на срок до 5 лет в случае злоупотребления органами контроля (надзора) полномочиями по проведению контрольно (надзорных) мероприятий».

2. Дополнить главу 8 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» **статьей 38.1 «Право на освобождение от**

проведения контрольных (надзорных) мероприятий» следующего содержания:

«Контролируемое лицо может быть освобождено в судебном порядке на срок до 5 лет от проведения контрольных (надзорных) мероприятий в случае злоупотребления должностными лицами органов контроля (надзора) своими правами и обязанностями при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Заявление об освобождении от контрольных (надзорных) мероприятий рассматривается с участием прокурора в срок, не превышающий одного месяца с момента принятия заявления судом. Заключение прокурора по делу об освобождении контролируемого лица предоставляется суду в письменной форме и должно содержать оценку заявителя как контролируемого лица и оценку обоснованности проведения частоты проверок органами контроля (надзора).

К заявлению об освобождении контролируемого лица от контрольных (надзорных) мероприятий прилагается экономическое обоснование требуемого срока освобождения от контрольных (надзорных) мероприятий».

3. Изложить ч. 1 ст. 11 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» в следующей редакции:

«Использование контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, необоснованного увеличения сроков осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, *а также частоты проведения и количества контрольных (надзорных) мероприятий* не допускается».

Совокупность предлагаемых нововведений представляет собой новую правовую гарантию защиты прав контролируемых лиц при осуществлении государственного (контроля) надзора.

Данная правовая гарантия призвана стать элементом риск - ориентированного подхода, а также отвечает принципу профилактического

подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности, так как стимулирует контролируемых лиц работать на имидж «добросовестного контролируемого лица».

20. Автором предлагается концепция понимания законности как идеальной модели состояния общественной жизнедеятельности, отвечающей следующим критериям:

- верховенство правового закона;
- единое понимание и применение правовых норм на всей территории РФ;
- уважение закона и права;
- удовлетворенность граждан степенью защищенности их прав и свобод, возможностями реализации прав и свобод;
- фактическое восстановление нарушенных прав граждан, в том числе реальное возмещение ущерба.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.-2020.- № 31.- ст. 4398.
2. Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1// Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. - 2001. - № 256.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - Собрание законодательства РФ.-2003.-№ 40.- Ст. 3822.
6. Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ// Российская газета. - 2008. - № 266.
7. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ.- Собрание законодательства РФ.- 2013.-№ 14, ст. 1649.
8. Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Российская газета.- 2013.-№ 99.
9. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»// Российская газета.-2014.-№163.

10. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ// Собрание законодательства РФ.- 2020. -№ 31 (часть I). -Ст. 5007.
11. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета.-2004.-№50.
12. Указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» от 23 июля 2003 г. № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 3046.
13. Постановление Правительства РФ «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» от 28.04.2015 № 415.
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы // Собрание законодательства РФ.- 2016.-№ 15.- ст. 2118.
15. Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам применения риск-ориентированного подхода при осуществлении отдельных видов государственного надзора и лицензионного контроля» от 22.07.2017 № 864 .
16. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 года № 1080 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений».- Собрание законодательства РФ.-2021.-№ 28 (часть I).-Ст. 5510.
17. Указ Президента Российской Федерации от 02.03.2022 № 83 "О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации"// publication.pravo.gov.ru: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203020001?index=1&rangeSize=1>.

18. Решение Арбитражного суда Ивановской области по делу № А17-5202/2021 от 14 июля 2021 года // kad.arbitr.ru: Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/3c2810f2-e280-44a1-b7ea-30707e943ae9> (Дата обращения: 22.05.2022).
19. Решение Арбитражного суда Приморского края по делу № А51-14998/2021 от 06 октября 2021 года // kad.arbitr.ru: Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/f1f8a8dd-c97b-4111-9dae-2715e49559f2> (Дата обращения: 22.05.2022)
20. Решение Арбитражного суда Тюменской области по делу № А70-13873/2021 от 20 октября 2021 года // kad.arbitr.ru: Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/d5f08904-387d-43a2-b172-ab23677e66f9> (Дата обращения: 22.05.2022).
21. Решение Арбитражного суда Забайкальского края по делу № А78-9112/2021 от 25 ноября 2021 года // kad.arbitr.ru: Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/5b68f0b4-1b90-491b-97dd-c1aa4f5e6984> (Дата обращения: 23.05.2022).
22. Доклад Генпрокурора России Игоря Краснова о состоянии законности и правопорядка в 2021 году и о проделанной работе по их укреплению // err.genproc.gov.ru: официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 26.04.2021. URL: (Дата обращения: 01.05.2022).
23. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 г. // ombudsmanrf.org: официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/Doc4.pdf> (Дата обращения: 01.11.2021).
24. Максименко А. А., Дейнека О.С., Крылова Д.В., Духанина Л.Н. Отношение россиян к коррупции // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. - 2020. - Т.-13. - Вып. 4. - С. 407–428.
25. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // err.genproc.gov.ru: официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL:

<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (Дата обращения: 02.05.2022).

26. Состояние правопорядка и основные результаты служебной деятельности УМВД России по Тюменской области по итогам 2020 года // 72.мвд.рф: официальный сайт МВД России по Тюменской области. URL: https://72.мвд.рф/document/22994758#_ftnref2 (Дата обращения: 26.04.2022).

27. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. // epp.genproc.gov.ru: официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. - URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (Дата обращения: 24.01.2022).

28. Тюменская область вошла в список самых напряженных регионов по лесным пожарам// 72.ру: Сетевое издание. 17.04.2022. URL: <https://72.ru/text/gorod/2022/04/17/71263406/> (Дата обращения: 01.05.2022).

29. Агамагомедова С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 4. С. 460–470.

30. Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения/К.О. Анисимова//Научный вестник Крыма.- 2018.- №4 (15).- С.3.

31. Афанасьев В.С. Актуальные проблемы теории законности/ В.С. Афанасьев// Вестник Академии права и управления.- 2015.- №3(40).- С.19.

32. Балдина А.С. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих контрольно-надзорных органов: проблемы определения понятий/А.С. Балдина// Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского.-2017.-№ 3.-с. 109–115.

33. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.-С.34.

34. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права.-2017.- № 4 (77).- С.203.

35. Берсенев А.А., Красняков Н.И. Укрепление законности и правопорядка в России / А.А. Берсенев // Развитие территорий.-2018.- №2 (12).-С.54.
36. Богославский Е.А. Функции государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики. /Е.А. Богославский // Право и политика.-2015.-№1.-С.31.
37. Богославский Е.А. К вопросу о критериях классификации государственного контроля и надзора/Е.А. Богославский// Теория и практика общественного развития.-2015.-№18.-С.127.
38. Воробьев Д.С. Гарантии единства законности в интересах безопасности политической системы современной России / Д.С. Воробьев//Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки.-2011.-№2(40).-С.168.
39. Воробьев Н.Ф. Понятие и правовая сущность государственного контроля/Н.Ф. Воробьев//правовое государство: теория и практика.-2018.- №4(54).- С.33.
40. Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление: учебное пособие.- Хабаровск, 2005. - С. 122.
41. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления.- 2015.- № 4.- С. 41–64.
42. Докукина М.И. Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности государства /М.И. Докукина//Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ».- 2020.- № 7 (28).- Т.4.- С. (25-29).
43. Жулин А.Б. Показатели результативности как основа административной реформы [Текст] / Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М., 2004
44. Имамов А.А. и Костина К.В. Проблемы организации государственного и муниципального контроля (надзора) в российской федерации: теоретико-

правовой аспект/А.А. Имамов// Проблемы экономики и юридической практики.-2015.-№2.-С.22.

45. Кессиди М.А., Лоскутов Н.В. Проблемы организации общественного контроля в российской федерации/М.А. Кессиди// Экономика и бизнес: теория и практика.-2020.-№2-1 (60).-С.119.

46. Колоколов А.В. Институт контрольно-надзорной деятельности на современном этапе/ А.В. Колоколов // Государственная служба .- 2017 .- том 19.- № 5.- С. 6-10.

47. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 [Текст] / 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. — 138 с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-2171-7.

48. Кочерин Е.А. Контроль в процессе управления предприятием / Е.А. Кочерин.- М.- 1986.-С. 4.

49. Кулаев А.Р. Муниципальный контроль в Российской Федерации/ А.Р. Кулаев // Кронос.-2019.- С. 122-123.

50. Курбанов Р.А., Спектор А.А. Принципы государственного контроля в сфере предпринимательства / Р.А. Курбанов//Пробелы в российском законодательстве.- 2011.- С.59

51. Курныкина О.Е. Модернизация системы контроля в кредитных организациях: Автореф. дис. ... канд. эконом. Наук/О.Е. Курныкина.- М.-2011.- С. 11.

52. Мамедов Э. Верховенство закона как одна из главных задач управления государством / Э. Мамедов// Кавказ и глобализация.-2014.-Том 8.- №3-4.- С. 18.

53. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: учебник. — Саратов, 2003. — С. 242.

54. Маркова, А. М. Реформа контрольно-надзорной деятельности: первые итоги и дальнейшие перспективы / А. М. Маркова// Новый юридический

вестник. — 2021. — № 1 (25). — С. 7-10. — URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/186/5902/> (дата обращения: 28.04.2022).

55. Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства /А.Ф. Масалаб// Правоприменение.-2020.- №4.-С.99.

56. Масловская М.В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте/М.В. Масловская// Конституционное и муниципальное право.-2016.-№1.- С.7-8.

57. Мешков А.С. Современные проблемы и пути развития контроля (надзора) в системе государственной власти/А.С. Мешков// Достижения науки и образования.-2021.- .- №24 (149).- С.20-21

58. Мусаева Г.М. Роль прокуратуры Российской Федерации в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Мусаева Г.М //Юридический вестник Дагестанского государственного университета.-2014.-№ 3. – С.76.

59. Никонова Ю.Ш. Реализация принципов государственного контроля (надзора) в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти/ Ю.Ш. Никонова // Полицейская деятельность.- 2018. - №2.- С.7-8.

60. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. — М.: Азбуковник, 1999.

61. Палкина А.С. Проблемные аспекты совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации/А.С. Палкина//StudNet.-2020.- №12.-С.17-28.

62. Перов С.В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы / С.В. Перов // Публичное право.-2019.-№2 (147).- С.74.

63. Плаксин С.М., Семенов С.В. Количественный анализ деятельности надзорных органов в Российской Федерации в 2014–2017 гг. [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 125 – 126.
64. Подшивалов Ю.И. Понятие государственного финансового контроля / Ю.И. Подшивалов // Вестник Челябинского государственного университета.- 2009.-№ 31 (169). - Право.- Вып. 21.- С. 23.
65. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник / под общ. ред. Д. В. Пожарского ; И. А. Андреева [и др.]. – Москва : Академия управления МВД России, 2020. – С.85.
66. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. П78 ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2005. – С.9.
67. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб. - 2003
68. Смирнова Е.Н. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации о комплексной профилактике нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора)/ Е.Н. Смирнова//Юридическая наука. – 2019 .- №8.- с.106.
69. Соколов А.Ю., Кротов К.С. К вопросу о проведении органами Россельхознадзора внеплановых проверок учреждений социальной сферы // Состояние и перспективы развития АПК : сб. ст. VIII Междунар. науч.-практ. конф. кафедры «Организация и информатизация производства» / под ред. О.Н. Кухарева, О.В. Мамай. Пенза, 2020. С. 104–110.
70. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А.М. Тарасов // Журнал российского права. - 2002. - № 1. –С.26.
71. Тарасов А.М. Президентский контроль – стратегический вид внешнего государственного контроля/А.М. Тарасов//Труды Академии управления МВД России.-2019.-№4(52).-С.16.

72. Теткин Д.В. Законность как характеристика качественного состояния правовой системы/ Д.В. Теткин//Право: история и современность.- 2018.- № 3.- С.65.
73. Тюсова Ю.О. Проблемы законности и правопорядка в современной России/ Ю.О. Тюсова // Законность и правопорядок в современном обществе.- 2015.-№25.-С.144.
74. Фомина М.Г. Особенности и специфика муниципального контроля. /М.Г.Фомина // Вестник государственного и муниципального управления.- 2017.-№1(24).-С.35.
75. Чепунов О.И. Некоторые проблемы «регуляторной гильотины» / О.И. Чепунов //НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.- 2020. - Том 45. - № 1.- С. 134.
76. Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности / С.Е. Чаннов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016.-№2 (109).-С.181.
77. Шарифзода М.С.Принципы законности: соотношение и проблемы применения/ М.С. Шарифзода // Криминологический журнал.-2020.-№1.- С.66.
78. Алексей Кудрин. Регуляторная гильотина должна в два раза сократить контрольные функции ведомств // olimpoks.ru: сайт. 11.06.2020. URL: https://olimpoks.ru/oks/news/detail.php?ELEMENT_ID=61710 (дата обращения: 02.05.2022) .
79. Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы// rg.ru: сайт. 23.09.2015. URL: <https://rg.ru/2015/09/23/statiya-site.html> (Дата обращения: 22.04.2022).
80. Минэкономразвития проводит в регионах контроль соблюдения моратория на проверки // economy.gov.ru: сайт. 16.04.2022. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_provodit_v_regionah_kontrol_soblyudeniya_moratoriya_na_proverki.html (Дата обращения: 02.05.2022).

81. О вопросах по итогам анализа нового закона о госконтроле рассказала свердловский бизнес-омбудсмен Елена Артюх // midural.ru: сайт.11.08.2021. URL: <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1378> (Дата обращения: 28.04.2022).
82. О дублировании функций контрольно-надзорных органов // ombudsmanyar.ru: сайт. 22.06.2017. URL: <https://ombudsmanyar.ru/press-center/vystuplenija-upolnomochennogo/o-dublirovanii-funkcij-kontrolno-nadzornyh-organov> (Дата обращения: 01.05.2022).
83. Стартует совместный проект Генпрокуратуры и федерального бизнес-омбудсмана о совместном контроле за воплощением нового закона о контроле// midural.ru: сайт. 03.08.2021. URL: <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1375> (дата обращения: 28.04.2022).
84. Трифонова Екатерина. Пойдет ли власть на тюремную реформу. «Пыточные скандалы» показали бездействие системы общественного контроля// ng.ru: сайт. 13.01.2022. URL: https://www.ng.ru/politics/2022-01-13/1_8345_reform.html (Дата обращения: 28.04.2022).