
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 4(30) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артасhevская
АСТАВАТУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турара Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевойсковой) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

Федеральной
службой по надзору
в сфере массовых
коммуникаций,
связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается
один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

115598, г. Москва,
ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4,
цокольный этаж,
помещение I,
комната 7-1, офис 4

www.regionupravlenie.ru

E-mail:
regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 29.12.2022

Формат 60х84/8.
Объем 8,375

Печать офсетная.

Заказ №

Тираж – 1000 экз.
(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»
115054, г. Москва,
ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н.

Административная ответственность за продолжение работ
до устранения недостатков при строительстве и реконструкции:
теоретические и практические проблемы правоприменения 199

Жилин А.В.

Реформирование контрольно-надзорной деятельности 204

Назаров В.Е.

Организационно-правовые проблемы разграничения
полномочий субъектов управления строительным комплексом
в городе Москве 210

Клепикова Э.Ю., Слизовский Д.Е., Ваняшев А.С.

Историко-батальный жанр изобразительного искусства
в историческом образовании: противоречия использования 216

Аюпова З.К., Кусаинов Д.У.

Шежире как исторический источник:
изучение племен империи Чингис-хана периода Золотой Орды 228

Медведев Н.П.

Система публичного управления в России.
Учебная программа курса 234

НАШИ АВТОРЫ 256

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ 258

А.В. ЖИЛИН

магистрант ИГСУ РАНХиГС,

Россия, г. Москва

РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье анализируется реформирование контрольно-надзорной деятельности. Рассматриваются цели, задачи и положительные тенденции реализации программы реформирования контрольно-надзорной деятельности. Выявляется специфика риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности. Приводятся сущность и задачи механизма «регуляторной гильотины». Рассматриваются отдельные положения Федерального закона № 248-ФЗ. Выявляются современные направления реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: контроль, контрольно-надзорная деятельность, реформирование, риск-ориентированный подход, «регуляторная гильотина».

Согласно пункту 1.1.2 «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – «Основные направления»), совершенствование контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) является одной из ключевых мер по улучшению инвестиционного климата в стране [5]. Реформа КНД проводится с целью снижения отграниченности бюрократического аппарата от общества и повышения легкости интерпретации и применения установленных правил [7. С. 89-93]. Ключевым направлением развития КНД признается внедрение риск-ориентированного подхода, призванного снизить административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности. Значимость реформы КНД для совершенствования отношений в области государственного и муниципального контроля и повышения защиты законодательно охраняемых ценностей обуславливает актуальность исследования ее особенностей.

Целью работы является изучение реформирования КНД. Для ее достижения были использованы аналитический, синтетический, индуктивный и дедуктивный методы обработки тематических исследований, научных публикаций и релевантных литературных источников.

Одним из принципиально важных документов в системе реформирования КНД является программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (далее – Программа), паспорт которой был утвержден 21.12.2016 [6]. Ее целями, отражающими конституционно-правовые приоритеты, являются:

- снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям, в первую очередь жизни и здоровью граждан;
- снижение материального ущерба по контролируемым видам рисков;
- снижение административной нагрузки на хозяйствующие субъекты при осуществлении государственного и муниципального контроля;
- увеличение индекса качества администрирования функций по контролю и надзору.

Ключевой задачей Программы является не формирование множества мегарегуляторов, а переформатирование органов, осуществляющих КНД, по принципу «один риск – один контроль» [3. С. 135-148]. Это обеспечивает строгую приоритезацию деятельности и исключает возможность отчета органов о своей деятельности несущественными и незначимыми с позиции влияния на степень риска законодательно охраняемым ценностям показателями.

Внедрение системных преобразований в сферу КНД сопряжено со следующими положительными тенденциями [11. С. 66-72]:

1) реализация положений о планировании проведения проверок, упорядочении их регулярности и согласовании с прокуратурой, о ведомственном и надведомственном контроле, применении риск-ориентированного подхода, увеличении прозрачности и предсказуемости КНД благоприятствует развитию предпринимательства в России;

2) ограничение права органов, осуществляющих КНД, требовать от предпринимателей документы по собственному усмотрению и внедрение электронного документооборота между ведомствами способствуют увеличению результативности информационного обмена;

3) применение проверочных листов при проведении проверок сокращает дискрецию инспекторов, а возможность предпринимателей самостоятельно отвечать на контрольные вопросы до проверки, в том числе при помощи прохождения электронных тестов, способствует заблаговременному устранению нарушений;

4) развитие профилактической деятельности, важность которой приравнивается к осуществлению контроля и надзора, способствует смене общей ориентации государственного контроля с фискальной и карательной на превентивную.

Внедрение в КНД риск-ориентированного подхода ориентировано на внеплановость, при которой проверки проводятся только при нарушении обязательных требований и угрозе наступления неблагоприятных

последствий, которые требуется пресечь и/либо устранить [1. С. 8-15]. Положительным итогом использования такой контрольной модели является сокращение административной нагрузки как на контролирующие органы, так и на большую часть подконтрольных субъектов, которые не представляют значительного риска причинения вреда охраняемым ценностям. В то же время сокращение плановых проверок ограничивает, а в ряде случаев лишает органы, осуществляющие КНД, возможности проведения комплексной и объективной оценки соблюдения хозяйствующими субъектами комплекса обязательных требований.

«Основные направления» обозначили новое направление-мероприятие – «регуляторную гильотину», ранее не выделяемую как отдельное направление реформирования в документах, предусматривающих мероприятия по совершенствованию КНД [2. С. 143-165]. Ее цель заключается в комплексном обновлении обязательных требований, которые были приняты до середины 2010 года, анализе фактических последствий принятия нормативно-правовых актов и достижения заявленных целей регулирования. «Регуляторная гильотина» призвана в полном объеме отсечь содержащиеся в нормативно-правовых актах требования, в настоящее время утратившие актуальность, не проходившие процедуру экономической оценки эффективности и значительно влияющие либо затрудняющие осуществление предпринимательской деятельности.

В число задач внедрения механизма «регуляторной гильотины» входят [8. С. 62-69]:

- пересмотр и переработка регулятивных нормативно-правовых документов;
- отмена устаревших законов, принятых в Советском Союзе;
- устранение устаревших, неэффективных и избыточных требований;
- унификация и детализация работы органов, осуществляющих КНД;
- формирование новой системы требований, ориентированной на риск-ориентированный подход.

Во исполнение положений Программы был принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – Закон № 248-ФЗ), генеральной целью которого обозначена ориентация КНД на достижение общественно значимых результатов, сопряженных с минимизацией вызванного нарушениями обязательных требований риска причинения вреда законодательно охраняемым ценностям [10]. Закон № 248-ФЗ ввел в оборот понятие «контрольное (надзорное) мероприятие», закрепив в ст. 56 семь разновидностей таких мероприятий:

- контрольная закупка;
- рейдовый осмотр;
- документарная проверка;
- выездная проверка;

- мониторинговая закупка;
- выборочный контроль;
- инспекционный визит.

Три последних типа мероприятий являются абсолютно новыми для контрольно-надзорного законодательства, что способствует расширению арсенала проверяющих органов. Закон № 248-ФЗ включает положения, касающиеся управления рисками причинения вреда законодательно охраняемым ценностям при осуществлении государственного и муниципального контроля (гл. 5), определения круга субъектов отношений в сфере КНД, их прав и обязанностей (гл. 6-7), введения досудебного обжалования решений контрольных органов (гл. 9), межведомственного взаимодействия (ст. 20), обобщения правоприменительной практики (ст. 47) и других аспектов КНД [10]. Положения гл. 10 Закона № 248-ФЗ направлены на изменение баланса КНД так, чтобы половину времени инспекторский состав, осуществляющий КНД, тратил на предотвращение нарушений.

На современном этапе реформирования модель управления КНД состоит из трех равнозначных блоков: актуальные правила для предпринимателей, целеполагание для контрольно-надзорных процедур и обратная связь [9. С. 102-116]. Повышение внимания к результативной обратной связи способно значительно увеличить позитивную отдачу от дальнейшего совершенствования КНД. Развитию этого блока способствует создание и внедрение электронных сервисов и площадок, удобных и понятных для всех контролируемых лиц, обеспечивающих возможность оперативных коммуникаций и разрешения проблемных вопросов.

Таким образом, приоритетом КНД является ориентация на реальное сокращение рисков причинения вреда, однако для его достижения необходима независимость сведений, которые используются для мониторинга и оценки прогресса в реформировании государственного контроля. Магистральным направлением нового этапа реформы представляется снижение количества излишних проверок и расширение профилактических мероприятий, что соответствует сформировавшейся в современных условиях тенденции в российской КНД. Важным механизмом реформирования должно стать развитие и внедрение информационных технологий, электронных сервисов и площадок, обеспечивающих оперативную коммуникацию всех стейкхолдеров КНД, что позволит поставить в центр внимания права и законные интересы граждан и компаний, поскольку именно в этом – в наиболее общем смысле – состоит конституционно-правовое измерение нового этапа реформы КНД.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Магомедов З.А., Ступникова О.Е. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты и перспективы // Вестник экспертного совета. 2021. № 1 (24).
2. Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник ННГУ. 2019. № 5.
3. Масленникова Е.В. Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. Т. 5. № 2. DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-135-148.
4. Медведева Н.Г. Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8. DOI: 10.24158/per.2021.8.12.
5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13) // СПС КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/.
6. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) (ред. от 30.05.2017) // СПС КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222109/.
7. Прибытков Ю.Б., Марянина Л.А. Современные направления реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник экспертного совета. 2019. № 2 (17).
8. Путинцева Н.А., Хаустова В.А., Булычева В.В. Совершенствование механизма реализации «регуляторной гильотины» – важнейший фактор развития регионов // Экономический вектор. 2022. № 3 (30).
9. Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.102-116.
10. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/.
11. Харченко К.В. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности: социально-правовой смысл и правоприменительная практика

(взаимодействие центра и регионов) // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). DOI: 10.21681/2226-0692-2020-3-66-72.

A.V. ZHILIN

*Master student of IGSU RANEP,
Moscow, Russia*

REFORMING CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES

The article analyzes the reform of control and supervisory activities. The goals, objectives and positive trends in the implementation of the program for reforming control and supervision activities are considered. The specificity of the risk-oriented approach to control and supervision activities is revealed. The essence and tasks of the "regulatory guillotine" mechanism are given. Certain provisions of the Federal Law N 248-FZ are considered. Modern directions of reforming the control and supervisory activities are revealed.

Key words: *control, supervisory activities, reform, risk-based approach, "regulatory guillotine."*