

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС)

Гречкина О.В., Душакова Л.А., Шмалий О.В.

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Москва 2020

## **Аннотация**

Одной из основных задач государства на современном этапе, является разработка четкой концепции контрольно-раздорной деятельности, обеспечивающей устойчивое социально-экономическое развитие государства, создающей условия для беспрепятственного развития предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, а равно обеспечивающей безопасную жизнедеятельность человека, общества, государства в условиях, исключающих (сводящих к минимуму) возможность причинения вреда процессами и результатами предпринимательской и иной хозяйственной деятельности. Успешное реформирование контрольно-надзорной деятельности невозможно вне надлежащей конструкции его правового сопровождения.

В этой связи повышается значимость дальнейшей доктринальной разработки вопросов контроля и надзора, актуальность которых не исчерпывается уже на протяжении многих десятилетий и которые должны составить теоретико-методологическую основу продвигаемой государством модели контрольно-надзорной деятельности, востребован актуальный мониторинг действующего правового инструментария в области контрольно-надзорной деятельности, а также выработка предложений по модернизации и дальнейшему развитию законодательства в данной сфере.

Результаты данной НИР могут быть использованы в интересах: Департамента регуляторной политики Правительства Российской Федерации, Департамента проектной деятельности Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, а также в интересах Академии в целях повышения качества экспертно-аналитической работы и образовательных программ для:

- совершенствования правового регулирования в области контрольно-надзорной деятельности и оценки его эффективности, включая обоснование необходимости реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности;
- разработки конкретных направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности, которые могут быть восприняты правоприменительной практикой и позволят обеспечить эффективность и стратегический характер государственного контроля.

## **СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ**

Руководитель темы,  
д.ю.н., доцент, заведующая  
кафедрой административного и  
информационного права ИПиНБ  
РАНХиГС

Шмалий О.В. (Введение,  
раздел 1, заключение)

Исполнители:  
д.ю.н., профессор кафедры  
административного и  
информационного права ИПиНБ  
РАНХиГС

Гречкина О.В. (Раздел 3)

к.ю.н., доцент, заведующая  
кафедрой административного и  
служебного права ЮРИУ  
РАНХиГС

Душакова Л.А. (Раздел 2)

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Организационно-правовые основы формирования модели контрольно-надзорной деятельности .....</b>	<b>7</b>
1.1 Теоретические основы контроля и надзора и практическая целесообразность их нормативного разграничения .....	7
1.2 Динамика и тенденции развития законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности.....	11
1.3 Государственная регуляторная политика как основа формирования модели контрольно-надзорной деятельности .....	14
1.4 Судебная практика в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий...	17
1.5 Возможности реформирования системы контрольно-надзорных органов и альтернативных негосударственных механизмов и институтов контроля .....	19
<b>2 Материально-правовое содержание модели контрольно-надзорной деятельности .....</b>	<b>23</b>
2.1 Правовая конструкция обязательных требований как предметная основа контрольно-надзорной деятельности.....	23
2.2 Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий. Правовое обеспечение управления рисками .....	26
2.3 Оценка регулирующего и фактического воздействия в сфере контроля и надзора .....	28
2.4 Обеспеченность контрольно-надзорной деятельности механизмами государственного принуждения. Взаимосвязь реформы контрольно-надзорной деятельности и реформы административно-деликтного законодательства .....	29
<b>3 Формирование процессуальной модели контрольно-надзорной деятельности .....</b>	<b>33</b>
3.1 Организационно-правовые основы контрольно-надзорного производства .....	33
3.2 Соотношение контрольно-надзорного производства и административного судопроизводства в части обеспечения законности действий (решений) контрольно-надзорных органов .....	35
3.3 Перспективы формирования контрольно-надзорного процесса .....	38
3.4 Перспективы административно-правового регулирования в свете формирования контрольно-надзорного производства .....	41
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>44</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....</b>	<b>49</b>

## **ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ**

В настоящем отчете о НИР применяют следующие сокращения и обозначения:

КАС РФ -	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КоАП РФ -	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
АПК РФ -	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
Закон 294-ФЗ -	Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
Закон 248-ФЗ -	Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»
Закон 247-ФЗ -	Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»
ОРВ -	оценка регулирующего воздействия
ОФВ -	оценка фактического воздействия
ОЭСР -	Организация экономического сотрудничества и развития

## **ВВЕДЕНИЕ**

Масштабность реформирования контрольно-раздорной деятельности обуславливает необходимость формирования правового обеспечения организационно-правовых основ контроля (надзора), выстраивания механизма правового регулирования обязательных требований, а также контрольно-надзорного производства, основанного на риск-ориентированном подходе. В этой связи востребован актуальный мониторинг и экспертный анализ новейших подходов к пониманию содержания и вектора развития контрольно-надзорной деятельности с разработкой соответствующих правовых моделей, которые могут быть восприняты правоприменительной практикой и позволят обеспечить эффективность и стратегических характер государственного контроля (надзора).

Данными обстоятельствами обусловлена объявленная Председателем Правительства в январе 2019 года реформа системы государственного контроля и надзора, в рамках которой поставлена задача не просто обновления контрольно-надзорного механизма, но фактически создания новой его модели, отвечающим современным политико-правовым требованиям. Положенная в его основу концепция «регуляторной гильотины» предполагает необходимость инвентаризации всех обязательных для субъектов предпринимательской деятельности требований с целью устранения из правового регулирования устаревших, несоответствующих современным реалиям.

В этой связи повышается значимость дальнейшей доктринальной разработки вопросов контроля и надзора, актуальность которых не исчерпывается уже на протяжении многих десятилетий и которые должны составить теоретико-методологическую основу продвигаемой государством модели контрольно-надзорной деятельности, востребован актуальный мониторинг действующего правового инструментария в области контрольно-надзорной деятельности, а также выработка предложений по модернизации и дальнейшему развитию законодательства в данной сфере.

В рамках представленного исследования предпринята попытка обобщить опыт реформирования контрольно-надзорной деятельности, дана оценка тенденциям и направлениям развития соответствующего законодательства, разработаны предложения по формированию и развитию правовых конструкций, способных обеспечить результативность реализации реформы.

# **1 Организационно-правовые основы формирования модели контрольно-надзорной деятельности**

## **1.1 Теоретические основы контроля и надзора и практическая целесообразность их нормативного разграничения**

Настоящий этап социально-экономического и политico-правового развития российского государства актуализирует проблематику государственного контроля (надзора). Научные исследования последних десятилетий демонстрируют отсутствие общепризнанного понимания этого сложного правового явления. В то же время очевидно, что исследуемая проблематика имеет безусловное значение для повышения эффективности государственного управления в целом. И в этом смысле надо отметить, что текущая ситуация свидетельствует о непрерывных процессах организационно-правового переформатирования государственного аппарата, начало которым было положение еще в 90-е гг. прошлого века и, которые фактически продолжаются до настоящего времени.

Реформирование государственного аппарата предполагает, в том числе, оптимизацию функций и полномочий органов государственной власти, что непосредственно касается федеральных служб – той организационно-правовой формы, которая специализируется именно на контрольно-надзорном функционале. В то же время нерешенными остаются вопросы общей теории контроля и надзора, которая, как представляется, должна служить ориентиром для нормативной конкретизации контрольно-надзорных полномочий федеральных служб. В частности, законодатель по-прежнему отказывается от разграничения понятий контроля и надзора, что вряд ли в полной мере соответствует сути и содержанию значительному комплексу направлений государственной контрольно-надзорной деятельности.

Вопрос о соотношении контроля и надзора в отечественной правовой науке приобрел полемический характер еще в советский период развития юридической науки, что было связано с формированием новой организационно-правовой основы функционирования органов прокуратуры. Дискуссии по вопросу соотношения этих понятий сохраняют актуальность до настоящего времени. Ряд авторов указывает на их тождественность в большинстве случаев, хотя в законодательстве имеют место исключения. Ряд авторов исходит из понимания надзора как составного элемента общей системы государственного контроля и говорит о разнице в объеме и содержании этих понятий; иногда говорят о том, что надзор представляет собой своего рода суженный контроль. Ряд авторов полагают надзорную деятельность самостоятельным видом публично-властной деятельности.

Отсутствие однозначных критериев дифференциации контроля и надзора позволяют рассматривать их в качестве либо тождественных понятий, либо совокупного комплекса, который следует обозначать термином «контрольно-надзорная деятельность», а ряд авторов еще именуют его производством [1]. Следует признать, что в условиях категориальной неопределенности такого рода совмещение понятий является наиболее удобным способом тактического преодоления вопроса разграничения контроля и надзора, но, в то же время, оно не снимает необходимости дифференциации как таковой, а равно возможности обоснования дифференциации правовых режимов контроля и надзора, разграничения этих видов публично-властной деятельности как самостоятельных. В этом случае речь идет о сложившейся в доктрине административного права идее дифференциации этих понятий по объекту и содержанию. Объектом надзора выступают только обязательные требования, а объектом контроля - различные стороны практической деятельности объектов контроля (дисциплина, документооборот, финансы). Предмет надзора ограничен проверкой соответствия деятельности действующему законодательству, тогда как контроль допускает оценку ее эффективности и целесообразности, включая вмешательство в текущую хозяйственную деятельность подконтрольного лица.

Контроль в сфере государственного управления многозначен, поскольку является: информационном ресурсом процесса управления; фактором оптимизации и корреляции функций публичного управления; основанием формирования выводов и управлеченческих решений [2]. Он интерпретируется как специфическая форма государственно-властной деятельности и реализации государственного руководства жизнедеятельностью общества [3], включающая различные процедуры и технологии – от мониторинга деятельности подконтрольного объекта до привлечением к юридической ответственности за выявленные нарушения действующего законодательства.

Действующее законодательство позволяет в целом достаточно отчетливо идентифицировать комплекс специфических свойств контроля:

реализуется в рамках вертикальных субординационных отношений, существующих в системе подчиненности или подведомственности, соответственно, речь идет о взаимодействии публично-властного и невластного субъекта в условиях конкретной контрольной ситуации;

уполномоченный публично-властный субъект наделен соответствующей обязанностью по осуществлению контроля;

осуществляется в строго определенных целях, связанных с обеспечением исполнения и соблюдения установленных требований, правил и норм и, как следствие, с выявление нарушений;

обеспечивает защиту публичных интересов, учитывая необходимость достижения баланса с интересами частного порядка [2, 4];

выявленные в ходе контроля нарушения и несоответствия предполагают официальное реагирование в форме государственного принуждения в отношении подконтрольного лица, а равно в форме дисциплинарного воздействия;

уполномоченный публично-властный субъект может обладать правом отмены или приостановления принятых подконтрольным лицом решений;

объем контроля включает не только оценку законности деятельности подконтрольного лица, но и оценку ее целесообразность и эффективность, что дополнительно обеспечивается правом уполномоченного публично-властного субъекта вмешательства в текущую административно-хозяйственную деятельность подконтрольного лица;

контроль стандартизирован.

Надзор в целом представляет собой многоаспектное явление, содержание которого достаточно разнопланово интерпретируется в правовой доктрине в целом, в том числе, в доктрине административного права. На сегодняшний день можно говорить о таких видах надзора, как судебный, прокурорский и административный. Судебный надзор выражается, в частности, через производства по оспариванию нормативных актов субъектов публичного управления и обжалованию их действий и решений. Прокурорский надзор обеспечен соответствующим законодательным актом о прокуратуре. Административный надзор представляет собой наиболее насыщенный по содержанию вид государственной деятельности, осуществляемый уполномоченными субъектами, наделенными в архитектонике публичного аппарата управления исполнительно-распорядительными полномочиями. В то же время в более узком значении действующее законодательство в качестве административного надзора позволяет рассматривать исключительно надзор за лицами, которые освободились из мест лишения свободы. Вряд ли целесообразно и допустимо сводить исключительно к одной версии понятие административного надзора в целом только в силу соответствия наименованию законодательного акта.

Как правило, доктринальные интерпретации надзора в основном позиционирует это явление в качестве самостоятельной специфической разновидности публично-властной деятельности, являющейся способом обеспечения законности и дисциплины в публичном управлении. В этой связи надзор описывается в контексте ряда характеристик:

реализуется в отсутствии организационной подчиненности уполномоченных надзирающих субъектов и поднадзорных лиц;

ограничение объема надзора исключительно оценкой соответствия деятельности поднадзорных лиц требованиям действующего законодательства (оценка законности деятельности) по специальному кругу вопросов;

отсутствие права уполномоченного публично-властного субъекта вмешательства в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорных лиц;

специальным объектом надзора выступают обязательные требования;

наличие полномочий по применению мер административного принуждения в целях официального реагирования на выявленные нарушения или возникновение угроз безопасности тех или иных объектов, включая полномочия юрисдикционного характера.

Следует отметить, что законодатель последовательно отказывается от принципиального разграничения понятий контроля и надзора, хотя оно имеет теоретическое и прикладное значения. Возможно, отчасти это связано с нерешенностью этого вопроса в правовой доктрине [5].

Сравнительный анализ действующего (Закон № 294-ФЗ) и нового регулирования (Закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации) в области контроля и надзора в части понятийного аппарата дает основания сделать следующие выводы:

- в обоих случаях понятие контроля и надзора формируется через термин «деятельность» с определенными параметрами, но характеристика этих параметров выстраивается различно;

- в новом регулировании сохраняется конструкция «контроль (надзор)» в отношении государственной функции и контроль в отношении муниципальной функции. Таким образом, функции контроля и надзора по-прежнему не дифференцированы;

- новое регулирование предполагает объединение в единой дефиниции государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, что демонстрирует общую унификацию понимания контрольно-надзорной деятельности;

- в новом регулировании меняется формализация специального субъекта контроля и надзора: если в рамках Закона № 294-ФЗ речь шла об уполномоченных исполнительных органах власти, то в Законе № 248-ФЗ предложена универсальная конструкция «контрольно-надзорные органы»;

- действующее регулирование устанавливает контроль и надзор как деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных

требований, тогда как новое регулирование устанавливает только предупреждение и пресечение;

- действующее регулирование в рамках формирования понятийного аппарата устанавливает методы контроля и надзора как элемент содержания соответствующего понятия.

## **1.2 Динамика и тенденции развития законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности**

Современные тенденции социально-экономического политico-правового развития диктуют необходимость решения государством новых задач, в числе которых создание условий для баланса и гармонизации безопасных условий жизнедеятельности общества, устойчивого развития хозяйственной и иной экономической деятельности и безопасностью самой экономической деятельности, что приобретает особую актуальность в связи с реализацией публично-властных контрольно-надзорных функций. В этой связи развитие законодательства о контрольно-надзорной деятельности должно быть направлено на последовательное целенаправленное формирование такой регуляторной модели, которая может противостоять презумпции вины поднадзорного лица, практике «максимальных наказаний», необоснованному оттягиванию ресурсов на подготовку информации, а также юридическое закрепление возможности использования альтернативных регуляторных инструментов, способных снижать диагностируемые риски и обеспечивать защиту социально значимых ценностей. Именно это целеполагание составляет основу стратегий развития хозяйственной и иной экономической деятельности [6].

На текущий момент архитектоника регуляторной конструкции государственной контрольно-надзорной деятельности представлена актами различного уровня и содержания и включает: международно-правовые акты (межгосударственные, межправительственные и межведомственные соглашения, протоколы, директивы, технические регламенты и др.), акты стратегического планирования [7, 8, 9], Закон 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», иные федеральные законы, регламентирующие вопросы контроля (надзора) в отношении отдельных объектов [10,11], федеральные законы, предмет регулирования которых связан с обеспечением законности в публичном управлении [12], нормативные правовые акты, формирующие обязательные требования к объектам контроля, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных

органов исполнительной власти, направленные на обеспечение реализации их контрольно-надзорных полномочий, нормативные правовые акты, принимаемые субъектами Российской Федерации в области контроля и надзора.

Основные приоритеты формируемой нормативно-регулятивной системы, в основном, сводятся к следующим позициям:

- прозрачность проверок (единый реестр проверок ([www.proverki.gov.ru](http://www.proverki.gov.ru)) [13];
- риск-ориентированный подход [14];
- профилактика нарушений (проведение разъяснительной работы публикация практики проведенных проверок; рекомендации по устранению нарушений; предостережения о недопустимости нарушений) [15];
- изменение порядка документооборота (запрет запрашивать информацию и документы, имеющиеся в распоряжении госорганов) [16];
- внедрение проверок без взаимодействия с поднадзорным субъектом (рейдовые осмотры территорий, обследование земельных участков, контроль за размещением информации в Интернете и СМИ и др.);
- надзорные каникулы для малого бизнеса (Федеральный [закон](#) от 26.12.2008 № 294-ФЗ);
- мораторий на штрафы для субъектов малого и среднего предпринимательства [17].

Базовым нормативным актом остается Закон № № 294-ФЗ. Предмет его регулирования охватывает отношения, возникающие по поводу организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках этих отношений.

Регуляторное поле продолжает модернизироваться в соответствии с программой реформирования контрольно-надзорной деятельности. С 1 июля 2021 г. вступает в силу Закон 248-ФЗ, за исключением ряда положений, приобретающих законную силу с 1 января 2023 г., который изменит правила государственного и муниципального контроля (надзора). Его задачи - сместить акцент с проведения проверок на профилактику нарушений и дать субъектам экономической деятельности больше гарантий.

Закон № 248-ФЗ принципиальным образом видоизменяет всю правовую конструкцию контрольно-надзорной деятельности, включая морфологию ее регламентации, создавая дифференциацию материально-правовой и процессуально-правовой составляющих этой деятельности и конструируя комплексное контрольно-надзорное производство. Основные новации нового регулирования можно свести к следующим позициям:

расширение направлений применения инструментария он-лайн-взаимодействия посредством использования соответствующих сервисов (личный кабинет, Единый портал государственных услуг проч.);

установление приоритетности превенции по отношению к собственно контрольно-надзорным мероприятиям, используя установленный законом пакет мер, направленный на стимулирование добросовестности подконтрольного лица, профилактического сопровождения его деятельности, включая самообследования, профилактические визиты и проч.;

расширение механизмов независимой оценки соблюдения обязательных требований посредством деятельности лиц (аккредитованная независимая организация, саморегулируемая организация, страховая организация), исключая муниципальный контроль, если иное не будет специально оговорено законодательным актом;

позиционирование контрольно-надзорного производства как комплекса действий и решений уполномоченных органов контроля (надзора), предполагающих оценку соответствия объектов контроля обязательным требованиям и исполнение решений по результатам указанной оценки;

легальное закрепление «мягких» контрольно-надзорных мероприятий (выездное обследование, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд);

установление механизма признания недействительными результатов контрольно-надзорного мероприятия путем отмены решений, принятых по его результатам, при условии доказанности факта его проведения с грубыми нарушениями.

Новое регулирование существенным образом трансформирует систему и инструментарий государственного контроля и надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов, прежде всего за счет четкого разграничения его материальной и процессуальной основы. Закон № 248-ФЗ также предлагает дефиницию контроля и надзора, причем это единая дефиниция для двух вполне самостоятельных видов контрольно-надзорной деятельности – государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Законодатель сохранил конструкцию «контроль (надзор)», что свидетельствует о последовательном отказе от разграничения соответствующих категорий и правовых режимов. Кроме того, на муниципальный уровень выведен только контроль, соответственно, надзорными полномочиями муниципальные органы не обладают, хотя нормативный материал Закона № 248-ФЗ не дает оснований для спецификации функции контроля применительно к деятельности муниципальных органов власти.

Основу новой правовой модели контроля и надзора также составляет Закон № 247-ФЗ об обязательных требованиях, который можно полагать прорывом в рамках смены ценностных ориентиров контроля и надзора. Указанный акт имеет ряд достоинств. В частности, он устанавливает порядок преодоления иерархических и содержательных коллизий в отношении применения обязательных требований. В то же время в различных источниках отмечаются существенные недостатки подхода законодателя.

Анализ действующей нормативно-регулятивной системы позволяет говорить о ее непрерывной динамике и трансформации, что, с одной стороны, может служить доказательством того, что система отражает реалии социально-экономического и политического развития и не может стагнировать, но с другой, она приобретает качества неустойчивости и ненадежности. Система находится в непрерывном поиске оптимальной модели, но при этом действующее законодательство не содержит реальных механизмов контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. И в новом Законе о контроле и надзоре этот вопрос также не решается, за исключением разграничения полномочий между уровнями власти. В результате мы опять приходим к тому, что фактически отсутствует подотчетность публичной власти обществу на фоне официальной повестки достижения максимальных общесоциальных эффектов и формирования принципиального нового публичного продукта. Это особенно актуально применительно к идеи «умного» государственного регулирования, которая предполагает, в том числе, обоснованность системы и форм регулирования.

### **1.3 Государственная регуляторная политика как основа формирования модели контрольно-надзорной деятельности**

На сегодняшний день экспертное сообщество в целом констатирует наличие значительного массива нормативных требований с низким уровнем систематизации, существенная часть которого технически и морально устарела. Но основная проблема состоит в том, что этот массив требований не способен противостоять текущим и стратегическим рискам и вызовам причинения вреда правам и свободам граждан, развитию экономической деятельности. Такого рода ситуация обуславливает объективную потребность в изменении подходов к организации контрольно-надзорной деятельности, самой философии контроля, актуализированной в соответствии с требованиями времени и технологий. Иными словами, в обществе присутствует запрос на качественное право, способное преодолеть нормативную инфляцию.

Методология «регуляторной гильотины» предполагает возложение бремени доказывания необходимости регулирования на уполномоченные органы, наделенные контрольно-надзорными полномочиями либо полномочиями по нормативно-правовому регулированию в указанной сфере; возможные «регуляторные провалы» преодолеваются путем использования специальной процедуры [18]. Но при этом «регуляторная гильотина» не является и не может являться альтернативой реформирования контрольно-надзорного законодательства и регуляторной системы. Помимо «регуляторной гильотины» речь может идти о модернизации принципа «один за один» (*one in, one out*). Возможно также применение практики установления срочных регуляторных норм (законодательство «захожащего солнца»). В любом случае, должны быть сформированы эффективные критерии ревизии и прекращения действия регуляторных норм, а также преодоления «реактивного» характера российского законодательства.

На сегодняшний день понятие государственной регуляторной политики не обладает достаточной формальной определенностью; его содержание можно установить, главным образом, на основании косвенного регулирования. В частности, есть основания полагать, что государственная регуляторная политика включает инструментарий обеспечения соответствия нормативных актов по юридической силе, устранения и преодоления коллизий и пробелов в правовом регулировании, соблюдения правил юридической техники, преодоления коррупционных факторов, прежде всего в области контрольно-надзорной деятельности и деятельности по государственному санкционированию, обеспечения реализации «регуляторной гильотины», цифровизации, мониторинга правоприменения. В целом государственная регуляторная политика должна сопровождать общую стратегию государственной политики, обеспечивая гармонизацию законодательства в пределах национальной правовой системы и в соотношении с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными актами и договорами и возможность надлежащей реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно государственная регуляторная политика должна иметь своим содержанием конструирование и развитие правового инструментария, стимулирующего экономический рост, повышение привлекательности российской юрисдикции, развитие правовой среды, снижение социально значимых рисков.

Сегодня архитектоника исполнительной власти демонстрирует совмещение регуляторики и контрольно-надзорного функционала. Последний позволяет уполномоченному субъекту контрольно-надзорной деятельности обладать сведениями как о состоянии законности в определенной области публичного управления, так и об эффективности результативности регулирующего воздействия в целом [19]. Качество

регуляторной политики базируется на единстве и взаимосвязи качественных характеристик правотворческой и правоприменительной деятельности. В отношении правотворчества дальнейшего развития и совершенствования требует правовое обеспечение оценки регулирующего и фактического воздействия, риск-ориентированное регулирование. Но прежде всего целесообразной представляется постановка вопроса о разработке единой концепции государственной регуляторной политики с ее последующим развитием через законодательство о контроле и надзоре, о правовых актах, об административных процедурах, которое на сегодняшний день отсутствует и на необходимости формирования которого в целом настаивает научное и экспертное сообщество.

Серьезным препятствием для качественной регуляторики является отсутствие до настоящего времени надлежащего развития практики доказательственного регулирования (практики доказательства необходимости регулирующего вмешательства). Инструментарий уведомительного порядка подготовки проекта нормативного правового акта фактически не решает свои задачи: та информация, которая включается в соответствующее уведомление, не может рассматриваться как достаточная, причем не только для формирования системного понимания предлагаемых к обсуждению регуляторных мер, но и для какой-либо оценки достоверности описания проблемы, решение которой предполагает новое регулирование, а равно ее идентификации. Это, в свою очередь, приводит к отсутствию значимого интереса со стороны адресатов регулирования. Как следствие, вопрос оценки необходимости регуляторного вмешательства перемещается на стадию оценки регулирующего воздействия уже готового проекта акта. Замечания относительно обоснованности существования проблемы и выбора способа регулирования не имеют блокирующего значения. Показательным в этом смысле является последовательное исключение из-под действия требований о необходимости проведения оценки регулирующего воздействия проектов отдельных актов. Такая ситуация вполне наглядно демонстрирует роль доказательного регулирующего вмешательства и задачи повышения качества государственно-управленческих решений в текущем регуляторном дискурсе и усиливает фактическую консервацию тенденции «ручного управления» [20].

Создание системного, сбалансированного регуляторного законодательства возможно только в условиях формирования целостной стратегии эволюции отношений государства и бизнеса и общей координации программно-планового и нормотворческого процессов.

Основы государственной регуляторной политики должны определяться Президентом Российской Федерации, учитывая степень ее влияния на социально-экономического развития и безопасность государства. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечат законодательное решение вопросов государственной регуляторной политики. Правительство Российской Федерации в этой связи может формировать программно-плановые акты, в том числе «дорожные карты», в развитие концепции, координацию деятельности федеральных исполнительно-распорядительных органов власти в регуляторной сфере и обеспечить проведение государственной регуляторной политики. Основы разграничения полномочий должны быть сформулированы в концепции. Кроме того, институциональная составляющая может включать координирующее звено в структуре Администрации Президента Российской Федерации. В данном случае может быть взят за основу международный опыт.

Концепции может корректироваться по решению Президента Российской Федерации на основании предложений, подготовленных Правительством Российской Федерации с учетом результатов мониторинга ее реализации и изменений социальных, экономических и иных условий, оказывающих существенное влияние на ее реализацию.

#### **1.4 Судебная практика в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий**

Судебная практика в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий за период действия Закона № 294-ФЗ демонстрирует ряд проблем, связанных с проведением публично-властным контролем и надзором. Можно говорить о некоторых характерных нарушениях в этой сфере, которые сложились на протяжении всей истории применения Закона № 294-ФЗ: ограничение прав хозяйствующих субъектов путем установления различного рода условий, не предусмотренных действующим законодательством; установление не предусмотренных законом обязанностей; принятие правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность и осуществление государственного контроля (надзора) с превышением предоставленных полномочий; ограничение свободы экономической деятельности посредством недобросовестной конкуренции, связанной с нарушениями антимонопольного законодательства, законодательства о размещении заказов на поставки товаров для государственных нужд; ограничение свободы экономической деятельности предпринимателей при осуществлении государственного контроля (в том числе проведение проверок без распорядительного акта, нарушение периодичности без определения срока начала и завершения, истребование большего, чем предусмотрено законодательством, объема документации при проведении проверок).

В части судебной практики по вопросам выдачи предписаний можно отметить следующие основные моменты:

- недопустимость выдачи предписания при наличии судебного решения по данному (или аналогичному) вопросу [21];
- составление предписания лицом, не указанным в распоряжении о проведении проверки, но наделенным такими полномочиями в силу закона не является существенным процессуальным нарушением, влекущим безусловное признание результатов проверки и оспариваемого предписания недействительным [22];
- отсутствие факта злоупотребления правом со стороны уполномоченного контрольно-надзорного органа при выдаче нескольких предписаний, содержащих одинаковые требования, в рамках нескольких последовательных проверок [23];
- неправомерность замены административного наказания выдачей предписания и последующим привлечением к ответственности за его неисполнение;
- оспаривание законности предписания в связи с привлечением к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ как основание признания отсутствия состава административного правонарушения, включая ситуации, когда судебные инстанции не проверили законность предписания [24]. Выводы судебной практики демонстрируют, что законность предписания определяется наличием соответствующих полномочий проверяющего органа (должностного лица), которые не нарушают прав хозяйствующего субъекта, и оно не отменено в установленном порядке. Отмена действия предписания возможна в порядке административного судопроизводства.
- признание предписания недействительным на основании оценки соответствия действующему законодательству;
- расширительное толкование нормативных положений части 1 статьи 19.5 КоАП РФ, позволяющее применить их к невыполнению в установленный срок не только предписания, но и любого акта органа (должностного лица), осуществляющего контрольно-надзорные мероприятия [25];
- квалификация множественности предписаний, выданных по результатам одного контрольно-надзорного мероприятия и допустимость административной ответственности за неисполнение каждого конкретного предписания [26,27];
- оспаривание предписание за отсутствием вины в совершении нарушения, поскольку предписание позволяет зафиксировать исключительно признаки его объективной стороны; при этом судебная практика демонстрирует решения, в соответствии с которыми совершение нарушения по вине третьих лиц является риском организации [28].

В целом можно говорить о том, что в действующем законодательстве отсутствует единая конструкция защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении контрольно-надзорных мероприятий. В то же время такого рода конструкция возможна, и она может выглядеть следующим образом:

претензионный порядок: через подачу мотивированной претензии тому должностному лицу, действие или решение которого вызвало несогласие хозяйствующего субъекта и предположительно нарушает его права и законные интересы;

административный порядок: через подачу жалобы в вышестоящий орган (должностному лицу);

судебный порядок: исключительно через административный иск в порядке административного судопроизводства с возможностью примирения.

Предлагаемая этапность защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов при проведении контрольно-надзорных мероприятий имеет следующее обоснование. Судебный контроль в сфере исполнительно-распорядительной деятельности также, как и любой контроль, должен иметь определенные границы.

## **1.5 Возможности реформирования системы контрольно-надзорных органов и альтернативных негосударственных механизмов и институтов контроля**

Провозглашенный Конституцией Российской Федерации принцип разделения властей как основа организации и функционирования государственного аппарата означает, в частности, самостоятельность и независимость исполнительной ветви власти, призванной обеспечить практическое исполнение действующего законодательства в рамках исполнительно-распорядительной деятельности, целью которой выступает удовлетворение публичных интересов. Указанная деятельность является исключительно подзаконной и реализуется в соответствии с государственно-властными полномочиями на основе публично-правовых форм и методов.

В организационно-правовом контексте исполнительная власть предполагает определенную систему субъектов, государственно-управленческих и правовых отношений, возникающих между субъектами (субординационных, координационных, контрольных и проч.), правовых норм, прежде всего административно-правовых, регламентирующих статус субъектов (в его целевом, организационном, компетенционном единстве) и реализацию исполнительно-распорядительных полномочий. Архитектоника исполнительной власти основана на четкой иерархии ее субъектов, а механизм реализации субъектами установленных властных полномочий осуществляется посредством административных процедур.

Система контрольно-надзорных органов означает их организационно-функциональную совокупность. В результате можно говорить о том, что контрольно-надзорные полномочия федеральных служб в механизме государственного контроля (надзора) за деятельность хозяйствующих субъектов – это совокупность правообязанностей по контролю и надзору, которыми наделена конкретная федеральная служба в пределах своего предмета ведения (подведомственности) в целях реализации превентивно-пресекательной и правосстановительной деятельности по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Большое значение в рамках реформирования публично-властного контроля и надзора имеет его риск-ориентированность. Этот подход является одним из инструментов снижения административной нагрузки на бизнес и повышения эффективности контрольно-надзорного администрирования. В этой связи федеральные службы, а равно иные контрольно-надзорные, органы с 01.01.2018 г. должны были перейти на риск-ориентированное администрирование по видам государственного контроля и надзора в соответствии с их утвержденным перечнем.

Вышесказанное подчеркивает необходимость дальнейшего развития реформы государственного контроля и надзора, мониторинга и систематизации законодательства, особенно на субфедеральном уровне организации публичной власти, формирования стабильных условий для реализации контрольно-надзорных полномочий федеральными службами и иными органами, наделенными соответствующими полномочиями.

Сосредоточенность федеральных служб в целом на реализации контрольно-надзорных полномочий обеспечивает необходимую оперативность мониторинга и реагирования в связи с оценкой реального положения нормативного регулирования применительно к функционированию конкретного подконтрольного объекта, но их нормотворческий потенциал существенно ограничен. В результате неизбежно возникает необходимость реализации дополнительных административных процедур, включая процедуры внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, что, как следствие, значительно снижает способность оперативного влияния на ту или иную область (объект) публичного управления.

Как представляется, на сегодняшний день вопрос организационной структуры контрольно-надзорных деятельности должен рассматриваться не с позиции количества соответствующих органов, их подведомственности и проч., а с позиции эффективности бюджетных расходов на реализацию контрольно-надзорных полномочий, результативности самой контрольно-надзорной деятельности и эффективности обеспечения гарантий прав граждан и юридических лиц, вовлекаемых в контрольно-

надзорные отношения. Существенной составляющей в этом контексте являются гарантии независимости деятельности контрольно-надзорных органов, которые должны быть установлены законодательно.

Вероятно, в данном случае можно использовать иные механизмы обеспечения независимости контрольно-надзорных органов:

- законодательно установить сроки реализации полномочий руководителей контрольно-надзорных органов, их заместителей, руководителей территориальных органов и руководителей ведущих структурных подразделений;
- установить ограничения на изменения системы и структуры органов исполнительной власти в части контрольно-надзорных органов: согласование с законодательным (представительным) органом власти по видам контроля (надзора) и по объему финансирования;
- законодательно установить конкретные формы и методы парламентского и общественного контроля за деятельностью контрольно-надзорных органов;
- в части контрольно-надзорной деятельности за объектами невысокой степени опасности можно использовать механизм аутсорсинга с персональной ответственностью внешних экспертов.

Использование альтернативных негосударственных контрольных механизмов должно происходить в разумных объемах, без вытеснения публично-властного контроля (надзора), поскольку в противном случае ситуация приобретет характер смешения ответственности за результаты деятельности хозяйствующих субъектов в сторону негосударственных институтов при сохранении социально-экономической значимости эффектов таких результатов, которые остаются в поле реализации публично-властных функций.

Поиск оптимального баланса регуляторных интересов, основанного на справедливом распределении бремени рисков и издержек, направленных на минимизацию этих рисков, происходит на фоне принципиально новых тенденций социально-экономического и политико-правового развития, роста глобализации и развития международной конкуренции. Новая идеология публично-властной контрольно-надзорной деятельности предполагает возможность использования негосударственных инструментов контроля как допустимый вариант обеспечения минимизации вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов. Такой подход также соответствует принципам лучшей практики в сфере контрольно-надзорной деятельности ОЭСР, позволяя достичь пропорциональный эффект результатов контрольно-надзорной деятельности и регулятивного воздействия при соблюдении ряда условий: оценка возможности

причинения непредотвратимого ущерба при нарушении обязательных требований; невозможность либо неэффективность использования рыночных механизмов; невозможность возмещения вреда через обязательное страхование ответственности. Эти условия являются критериями приоритетности государственного контроля (надзора). В то же время приоритетность негосударственных инструментов контроля также должна иметь обоснования с позиции особенностей и характеристик конкретных рынков, включая оценку потенциала его участников и третьих лиц (страховой системы, органов сертификации и проч.) в обеспечении необходимой степени защиты охраняемых ценностей и ограничения их роста (ограничения к доступу на международные рынки перестрахования и проч.), влияние на потребителей с точки зрения риска повышения цен, снижения качества и безопасности товаров, работ и услуг.

## **2 Материально-правовое содержание модели контрольно-надзорной деятельности**

### **2.1 Правовая конструкция обязательных требований как предметная основа контрольно-надзорной деятельности**

Правовые конструкции, предназначенные для регламентации типовых групп общественных отношений, в настоящее время активно используются в механизме правового регулирования. Потребность в правовых конструкциях возникают не произвольно, являясь реакцией государства на потребности определенного состояния социально-экономической среды. Не является исключением и государственная контрольно-надзорная деятельность: нарастающие экономические издержки ее осуществления, необходимость устранения препятствий для бизнеса и инвестирования, послужили стимулом к созданию и внедрению новых правовых конструкций в этой сфере.

Анализ подготовленных в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности проектных документов позволяет утверждать, что формировании таксономичной правовой модели складывается по двум взаимосвязанным направлениям: deregулирование и регулирование.

Первое базируется на концепции «регуляторной гильотины», позволяющей оперативно исключать из системы государственного регулирования те из обязательных требований, которые не соответствуют современным реалиям. Второе направление заключается в формировании механизма внедрения в эту систему актуальных современным условиям требований и их реализации, что позволит обеспечить такое нормативное воздействие на общественные отношения, которое соответствует потребностям их нормального функционирования и развития.

В России реализуется подход, ориентированный на замену утративших актуальность обязательных требований на новые, соответствующие современным реалиям, требования в сжатый промежуток времени. Законом № 247-ФЗ предусмотрено два правовых механизма такого отсечения. Первый заключается в признании соответствующих нормативных актов утратившими силу Правительством РФ, которое в этом случае определяет круг не соответствующих современным реалиям обязательных требований, закрепленных в его собственных актах, актах федеральных органов исполнительной власти, а также правовых актах советского периода. Второй механизм предусматривает автоматическое прекращение действия указанных выше нормативных актов, содержащих обязательные требования, введенных в действие до 1 января 2020 года.

Таким образом, с 1 января 2021 года предметной основой контрольно-надзорной деятельности из числа введенных в действие ранее этой даты могут являться:

а) обязательные требования, прямо исключенные из-под действия «регуляторной гильотины» частью 7 статьи 15 Закона № 247-ФЗ;

б) обязательные требования, прямо определенные в качестве действующих Правительством РФ;

в) обязательные требования, введенные в действие в 2020 году, которые не были прямо определены Правительством РФ в качестве утративших силу, не действующих или отмененных.

Во всех остальных случаях применяться могут лишь те обязательные требования, которые приняты в соответствии с Законом № 247-ФЗ и отвечают его требованиям.

Закон № 247-ФЗ предусматривает достаточно сложную процедуру установления обязательных требований, включающую публичное обсуждение проектов соответствующих нормативных правовых актов (часть 1 статьи 8 закона), проведение правовой экспертизы и оценки их регулирующего воздействия (статья 11 закона), а также вступление их в силу с учетом сроков, необходимых органам государственной власти, гражданам и организациям для подготовки к осуществлению деятельности в соответствии с устанавливаемыми обязательными требованиями (часть 2 статьи 8 закона).

Кроме того, закрепленный статьей 15 Закона № 247-ФЗ механизм «регуляторной гильотины» ограничен лишь актами федерального уровня; для субъектов РФ и муниципальных образований она может быть предусмотрена актами соответствующих уровней, что вряд ли является правильным с точки зрения единообразного подхода к формированию обновленной системы обязательных требований.

Обязательные требования можно рассматривать юридическую конструкцию, образующую основу правового режима определенной социальной деятельности, предназначенного для ее подчинения нормативно определенным условиям осуществления в виде требований к среде или результату посредством ограничения субъективных прав и свобод в форме запретов или ограничений. Образующие данную юридическую конструкцию правовой элемент (ограничения, запреты, обязанности) и предметный элемент (условия) могут функционировать только в их совокупности, ибо отсутствие или дефект любого из них будет иметь своим следствием отсутствие либо искажение желаемого правового эффекта.

Статья 1 Закона № 247-ФЗ определяет обязательные требования как требования, содержащиеся в нормативных правовых актах. В качестве правовых форм обязательных требований могут выступать федеральные законы, Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, акты, составляющие право Евразийского экономического союза, положения международных договоров Российской Федерации, не требующих

издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты (часть 1 статьи 2 Закон № 247-ФЗ). Части 2 - 4 статьи 2 Закона допускают также установление обязательных требований указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также актами Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»; последние наделяются полномочием по установлению обязательных требований федеральными законами о данных видах корпораций.

Исходной для формирования системы федеральных обязательных требований группой нормативных актов являются международные соглашения и федеральные законы; допустимость закрепления обязательных требований в формах иных нормативных правовых актов должна быть прямо установлена законом (для актов правительства и федеральных органов исполнительной власти такая допустимость может быть предусмотрена также указами Президента РФ). Полагаем, что легальное определение обязательных требований должно быть гармонизировано с кругом основных правовых форм обязательных требований путем указания на защиту ценностей, установленных не только федеральными законами, но и теми международными актами, которые включены в определенные Законом № 247-ФЗ основные правовые формы обязательных требований.

Закрепленное Законом № 247-ФЗ понятие обязательных требований сконструировано на базе категорий ограничений, запретов, обязанностей, которые, как было указано ранее, представляют собой универсальные инструменты правового регулирования. Такой подход, очевидно оправданный с позиции механизма правового регулирования, при ближайшем рассмотрении обнаруживает существенный недостаток: он позволяет отнести к обязательным требованиям практически любую императивную правовую норму. Это создает предпосылки «подчинения» правовому режиму обязательных требований любой нормотворческой (установление) и правоприменительной (оценка соответствия) деятельности, за исключением тех сфер, которые в силу части 2 статьи 1 Закона № 247-ФЗ прямо исключены из предмета его правового регулирования. В результате для выделения обязательных требований в общем массиве императивных норм, содержащих запреты и предписания, мы вынуждены обращаться к критерию, которым часть 1 статьи 1 Закона № 247-ФЗ определяет предмет его регулирования: обязательными требованиями в смысле данного закона являются лишь такие требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного

контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

## **2.2 Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий. Правовое обеспечение управления рисками**

Риск-ориентированность является традиционной для практики государственного управления в области хозяйственной деятельности в целом и практики контрольно-надзорной деятельности, в частности, ряда современных государств. При этом сама концепция риска-ориентированности фактически не отличается и сводится к тезису о нецелесообразности и экономической неэффективности тотального контроля.

В России нормативно установленное целеполагание риск-ориентированности определяется рядом позиций, в числе которых: оптимизация ресурсозатрат, минимизация издержек хозяйствующих субъектов, повышение результативности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных субъектов. Законодатель риск-ориентированный подход транслирует как специфический метод государственно-управленческой деятельности, используемый в связи с организацией и осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности и обеспечивающий корреляцию интенсивности проведения установленных контрольно-надзорный мероприятий и превенции нарушения обязательных требований категории риска (классу (категории) опасности) деятельности хозяйствующего субъекта и (или) используемых им производственных объектов.

Закон 248-ФЗ не использует понятия риска-ориентированного подхода, но содержит главу 5, посвященную управлению рисками. Новое регулирование распространяет риск-ориентированность также и на муниципальный контроль, но с определенными ограничениями, которые могут иметь место в порядке законодательного регулирования. Управление рисками здесь по-прежнему связывается с селекцией превентивных и контрольно-надзорных мероприятий по содержанию, интенсивности и результатам. Закон устанавливает шесть категорий риска в целом безотносительно конкретизации вида контроля (надзора), используя оговорку о минимуме трех категорий риска в отношении конкретного объекта контроля (надзора) с обязательным установлением категории низкого риска. При этом количество категорий риска и критерии отнесения объектов контроля к категориям риска должны обеспечивать корреляцию четырех составляющих контрольно-надзорной деятельности: предупреждение и минимизация потенциально опасных последствий, оптимальная ресурсообеспеченность, количество превентивных и контрольно-надзорных мероприятий, учет добросовестности подконтрольного лица.

Такого рода корреляция выступает одной из основ правовой конструкции управления рисками.

Модель управления рисками, которая построена в Законе № 248-ФЗ, включает две составляющие, параметры которых могут различаться по видам контроля (надзора): оценку риска посредством оценки вероятности его возникновения и масштаба неблагоприятных последствий и комплекс мероприятий, направленных на снижение риска (эти мероприятия связаны с процедурами государственного санкционирования по сферам контролируемой деятельности и по объектам контроля (сочетание разрешительного и уведомительного порядков), формирование системы обязательных требований, превентивные и контрольно-надзорные процедуры). Фактически, основная часть нормативного материала Закона № 248-ФЗ посвящена второй составляющей модели управления рисками. В отношении первой составляющей имеет место «рамочное» регулирование, конкретизируемое комплексом подзаконных актов (правительственных и ведомственных).

Оценка риска предполагает его критериальную обоснованность: вероятность наступления неблагоприятных последствий, их тяжесть, масштаб распространения и сложность преодоления в сопоставлении с произошедшими аналогичными случаями, независимо от их частоты; оценка добросовестности контролируемых лиц, свидетельствующая о направленности их воли на минимизацию рисков (наличие сертифицированной системы внутреннего аудита качества, открытость и доступность информационных ресурсов, добровольное страхование рисков, оценка соответствия и проч.). В этой связи формируются индикаторы риска: объект контроля должен соответствовать установленным параметрам; отклонение от этих параметров могут не квалифицироваться в качестве нарушения обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствовать о наличии таких нарушений и риска неблагоприятных последствий. Перечень индикаторов утверждается уполномоченным органом в установленном порядке.

Закон № 248-ФЗ управление рисками связывает с проведением определенного рода мероприятий на основе оценки рисков. В рамках этих мероприятий проводится исследование состояния объекта или процесса в преломлении к оценке риска, но эти мероприятия являются мероприятиями по управлению именно объектом или процессом, чтобы обеспечить его наиболее безопасное функционирование, а не управление риском как индикатором опасности.

В связи с этим возникает вопрос о возможности в достаточной мере обеспечить посредством инструментария управления рисками продовольственную безопасность,

безопасность потребителя (не удалось найти официальных данных, в частности, о соотношении продуктов ненадлежащего качества, выпускаемых в оборот на территории Российской Федерации, и фактического их производства и насколько такое соотношение опасно (безопасно)).

### **2.3 Оценка регулирующего и фактического воздействия в сфере контроля и надзора**

Оценка регулирующего и фактического воздействия (далее- ОРВ и ОФВ) является составной частью механизма регуляторной политики (regulatory policy), включающая в себя широкий спектр правовых и социально-экономических факторов, позволяющих установить целесообразность и результативность правового регулирования общественных отношений на основе анализа альтернативных вариантов такого регулирования, возможных положительных и отрицательных последствий, связанных с вступлением нормативного правового акта в силу.

Основными целями ОФВ являются: оценка достижения поставленных целей регулирования при проведении ОРВ; установление фактического положительного или отрицательного эффекта от принятия нормативного акта; выявление избыточной административной нагрузки на бизнес и предотвращение возникновения необоснованных расходов, как для бизнеса, так и для государства [29].

В основе российской конструкции института оценки регулирования по многим позициям лежит рецепция мирового опыта. Но, несмотря на обширную практику реализации этого института, вряд ли можно констатировать унификацию ее модели, поскольку сама модель всегда обусловлена особенностями организации национальных правовых систем и публичного управления, что придает существенную вариативность практикам и технологиям моделирования ОРВ. Результаты исследований, проведенные Комитетом по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устраниению административных барьеров Российского союза промышленников и предпринимателей, основанного на анализе опыта стран ОСЭР в области оценки регулирующего воздействия свидетельствуют об отсутствии единой модели ОРВ в России.

Предметная сфера оценки регулирующего воздействия в действующем федеральном законодательстве устанавливается различным образом. В частности, анализ судебной практики по спорам, предметом которых являются оценка законности принятого органом власти акта, устанавливающего правовые ограничения в области осуществления предпринимательской деятельности, свидетельствует, что далеко не всегда

при ОРВ и ОФВ учитывается сфера и характер регулируемых правоотношений, подлежащих оценке [30].

При этом динамика развития действующего законодательства активно нарастает и уплотняется, но, к сожалению, не обладает качеством системности, не имеет стратегического целеполагания, опирающегося на концептуальные позиции правовой политики в той или иной сфере общественных отношений, зачастую имеет тактический, или даже ситуативный, контекст, созданный конкретными резонансными событиями. К этому следует добавить существенные ошибки правотворческой техники. Это предполагает активизацию, и даже обязательность, участия в законотворческой деятельности независимых экспертов с установленной ответственностью за достоверность высказываемых оценок и рекомендаций. Должны быть рассчитаны издержки и выгоды; соответствующие расчеты должны быть опубликованы, включая используемые для расчетов методики. По результатам ОРВ должен приниматься итоговый акт (возможно, в форме заключения), который должен быть рассмотрен профильным комитетом и станет обязательным сопровождением законопроекта. При этом должен быть сформирован четкий перечень оснований для ОРВ. Изложенное также возвращает к высказанной ранее позиции относительно необходимости формирования полноценной конструкции и концепции государственной регуляторной политики, а, кроме того, к вопросу о целесообразности издания закона о правовых актах, который уже длительное время, и пока беспersпективно, обсуждается в научном сообществе. В рамках закона о правовых актах, в частности, вполне логично стабилизировать правой статус ОРВ и ОФВ. Кроме того, масштабное реформирование законодательства в области контрольно-надзорной деятельности, сопровождается активной работой по разработке административно-процедурных норм. Отсутствие системного регулирования в данной сфере, включающего в себя основные цели, задачи, институты, принципы административных процедур пагубно влияет на процесс подготовки, оценки и принятия административных актов и, соответственно, надлежащей защиты прав и свобод человека и гражданина.

#### **2.4 Обеспеченность контрольно-надзорной деятельности механизмами государственного принуждения. Взаимосвязь реформы контрольно-надзорной деятельности и реформы административно-деликтного законодательства**

В контексте административно-правового исследования следует отметить, что категория государственного принуждения имеет прямую взаимосвязь с категорией метода государственного управления (реализации компетенции исполнительно-распорядительного характера) как определенным образом организованной совокупности

приемов воздействия на жизнедеятельность субъектов социального общения в целях ее упорядочивания и преобразования. Это воздействие имеет установленные организационно-правовые формы, сообразные методам административно-правового регулирования.

В целом общепризнанно, что государственное принуждение является экстраординарным методом государственного управления, обеспечивающим чрезвычайное социорегулирование. Следует отметить, что государственное принуждение является не только специфическим методом государственного управления, но и правоотношением, и институтом административного права, и совокупностью мер (форм) (превенция, пресечение, правовосстановление, процессуальное обеспечение, ответственность). Мера (форма) государственного принуждения составляет основу его архитектоники и представляет собой совокупность процессуальных (или процедурных) действий, объединенных общей целью, направленных на единый результат, основанных на нормах действующего законодательства.

Контрольно-надзорная деятельность обеспечена механизмами государственного принуждения, которые опосредованы действующим законодательством. При этом пресекательный инструментарий государственного принуждения связан с результатами проведения контрольно-надзорных мероприятий и выявления фактов нарушения обязательных требований. Указанный инструментарий включает: предписание об устранении выявленных нарушений, обращение в суд с требованием о принятии мер ограничительного характера, информирование уполномоченных органов о выявленных признаках правонарушения, контроль за устранением выявленных нарушений.

Реформирование контрольно-надзорной деятельности непосредственно связано с реформированием административно-деликтного законодательства, что обозначено в Концепции проекта закона об административных правонарушениях. Одна из основных идей реформы административно-деликтного законодательства является трансформация его целей – переход от карательной и фискальной целей к дифференциированному применению мер административной ответственности с учетом риск-ориентированного подхода в случае недостаточности профилактического воздействия. Кроме того, и законодательство о контроле и надзоре, и административно-деликтное законодательство призваны обеспечить стабильные благоприятные условия жизнедеятельности общества в соответствии с конституционными установлениями о приоритетах прав и свобод граждан и организаций. В этой связи особую ценность представляет собой гармонизация законодательства и той, и другой предметной области регулирования.

Ответственность в Законе № 248-ФЗ упоминается в нескольких контекстах:

по кругу субъектов: ответственность контрольно-надзорного органа (должностного лица), а также тех организаций, которым в силу Закона № 248-ФЗ делегированы полномочия контрольно-надзорного характера; ответственность контролируемого лица; ответственность иных участников контрольно-надзорного производства, не заинтересованных в исходе дела (свидетель, эксперт (экспертная организация), специалист, независимый орган инспекции; саморегулируемая организация);

по видам ответственности: административная ответственность; уголовная ответственность; субсидиарная ответственность контролируемого лица и независимого органа инспекции перед потерпевшим; имущественная ответственность в рамках соглашения с саморегулируемой организацией о признании результатов деятельности;

по основаниям: ответственность контрольно-надзорного органа за разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну; ответственность контролируемого лица за уклонение от контрольно-надзорных мероприятий; ответственность контролируемого лица за нарушение обязательных требований;

по кругу действий (обстоятельств): обязанность должностных лиц контрольно-надзорных органов при проведении соответствующих мероприятий разъяснить контролируемому лицу, среди прочего, его ответственность в связи с обязанностью первых обеспечить охрану прав и законных интересов контролируемого лица, уважение достоинства его личности и деловой репутации; запрет коррелировать ключевые показатели по видам контроля количеству контролируемых лиц, привлеченных к ответственности; информирование о мерах ответственности посредством опубликования соответствующих нормативных правовых актов в сети Internet; случаи привлечения саморегулируемой организации к ответственности как один из критериев признания результатов деятельности саморегулируемой организации, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

При этом законодатель не заявляет напрямую о возможности наступления административной ответственности в рамках или по результатам контрольно-надзорного производства систематизировано, в пределах самостоятельного раздела текста законодательного акта. Такого рода юридико-техническое решение вполне допустимо, но усложняет прямую корреляцию с административно-деликтным законодательством.

При изучении Проекта Кодекса об административных правонарушениях (далее – Проект) обращает на себя внимание следующее:

- несовпадение понимания государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Законе № 248-ФЗ и Проекте;

- несовпадение понимания системы уполномоченных в области контрольно-надзорной деятельности субъектов в Законе № 248-ФЗ и Проекте;
- Проект не оперирует термином «обязательные требования», что, в частности, сказывается на качестве формулировки состава ст. 35.19;
- Проект в части понимания объема и содержания мероприятий по контролю содержит бланкетную ссылку к законодательству о контроле и надзоре;
- Проект наряду с неповиновением законному распоряжению или требованию уполномоченного субъекта устанавливает ответственность за иное невыполнение его законных распоряжений или требований;
- Проект наряду с неповиновением законному распоряжению или требованию уполномоченного субъекта устанавливает ответственность за уклонение от проверок;
- Проект к числу нарушений в области контроля и надзора относит также нарушение требований к осуществлению отдельных видов деятельности (осуществление деятельности в отсутствии разрешительных документов; осуществление образовательной деятельности и организация учебного процесса, ведение некоторых реестров).

Особое внимание следует обратить на то, что, помимо главы 35, значительный нормативный блок Проекта связан с контролем и надзором. Если глава 35 формируется по поводу взаимодействия контролирующий субъектов и контролируемых лиц, то еще ряд глав посвящены административной ответственности за конкретные деяния, выявление которых является результатом контрольно-надзорных мероприятий. В связи с этим можно предположить, что наличие этой главы в текущем состоянии не является принципиальным. Она выглядит достаточно искусственно. Составы, которые содержит эта глава, могут быть без ущерба логике и юридической технике помещены в иные главы, в частности, в главу, посвященную административной ответственности за правонарушения против институтов власти и порядка управления.

К сожалению, внимательное изучение Проекта позволяет выявить достаточно большое количество коллизий, пробелов и дефектов юридической техники. Представляется, что такого рода ситуация является не только потенциальной коллизией законодательства о контроле и надзоре и административно-деликтного законодательства, но и нивелирует саму идеиную основу первого.

### **3 Формирование процессуальной модели контрольно-надзорной деятельности**

#### **3.1 Организационно-правовые основы контрольно-надзорного производства**

В Законе 248-ФЗ определены и процедуры государственного контроля (надзора). К процедурам, в частности, отнесены:

- проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организаций;
- мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований;
- мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с контролируемыми лицами;
- мероприятия по контролю, осуществляемые при взаимодействии с контролируемыми лицами;
- меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения.

Очевидно, что перечисленные элементы образуют юридический стандарт содержания института права (правового института) – а именно, контрольно-надзорного производства. Институт контрольно-надзорного производства, находясь в системе процессуально-правового обеспечения сферы публичных правоотношений, имеет отраслевую принадлежность – административное право. К тому же наличие законодательно закрепленных процедур свидетельствует об административно-процессуальном режиме модели контрольно-надзорного производства.

Оценивая вектор законодательного установления обязательных требований в качестве автономного варианта неправомерного поведения юридических лиц, которое в рамках контрольно-надзорного производства является основанием применения ряда специфических административно-предупредительных и административно-пресекательных мер, можно отметить превентивно-восстановительный характер данного производства. При этом административно-процедурная форма деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в рамках контрольно-надзорного производства не содержит признаков административно-юрисдикционной деятельности, которая, как известно, характеризуется применением мер административного наказания и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Правовую природу контрольно-надзорного производства следует рассматривать через призму его включенности в административный процесс и тенденции законодательного регулирования государственного контроля и надзора. Современная модификация контрольно-надзорной деятельности в отечественном законодательстве не в последнюю очередь строится на уже сложившейся в теории процессуально-процедурной модели контрольно-надзорного производства. При этом процессуальную основу данного

производства составляют административные процедуры, характеризующие контрольно-надзорную деятельность как форму государственно-управленческой деятельности, не связанную с рассмотрением споров, выявлением и устранением административных правонарушений и применением мер принуждения за административные правонарушения.

Контрольно-надзорная деятельность характеризуется тем, что она подлежит осуществлению уполномоченным государственным органом, во-первых, в рамках внесудебных административных процедур, во-вторых, применяемые меры административно-правового реагирования за нарушение законодательства не тождественны и неравнозначны мерам принуждения за административные правонарушения.

Возможность наступления в результате контрольно-надзорной деятельности последствий, например, в виде устранения угрозы безопасности или причинения вреда, свидетельствует о превентивно-восстановительной правовой природе контрольно-надзорного производства, поскольку такие последствия наступают не в результате применения штрафных санкций, как это имеет место при привлечении к ответственности за административные правонарушения, а непосредственно – вследствие применения государственными органами контроля (надзора) административных процедур и мер административно-правового реагирования, не содержащих характер наказания.

Базовый перечень мер административно-правового реагирования, санкционированных к применению контрольно-надзорными органами, можно составить из анализа ст. 17 и п. 5 ч. 3 ст. 13.3 Закона-294. Данный перечень формируется также совокупностью мер административно-правового реагирования, регламентированных специальными (отраслевыми) федеральными законами. Так, должностные лица органа государственного контроля (надзора) при выявлении нарушений обязательных требований правомочны: выдать предписание (предостережение) о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства; приостановить или аннулировать ранее выданное разрешение (лицензию, аттестат аккредитации и т.д.); приостановить реализацию или отозвать продукцию из оборота; лишить соответствующего сертификата либо приостановить или ограничить его действия и др.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что предупредительно-пресекательные меры органами государственного контроля (надзора) применяются при выявлении нарушений, не содержащих признаки состава административного правонарушения, в соответствии с нормами контрольно-надзорного законодательства посредством внесудебных административных процедур. К тому же, данные меры административно-

правового реагирования являются принудительными мерами, поскольку выражаются в возложении на лицо, нарушающее обязательные требования, круга определенных обязанностей по устранению нарушений, их последствий, предотвращению причинения вреда, восстановлению нарушенного правопорядка, и применяются в целях принудительного прекращения совершаемых нарушений либо предотвращения причинения вреда охраняемым общественным отношениям.

Приведенные обстоятельства позволяют в структуре административного процесса выделить контрольно-надзорное производство в качестве самостоятельного вида управлеченческой административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти. Закрепление в законе понятия контрольно-надзорного производства обусловлено необходимостью правильного уяснения и единообразного подхода контрольно-надзорных органов при применении мер административно-правового реагирования к определению и исследованию обстоятельств, свидетельствующих о наличии нарушений обязательных требований. Поэтому определение *контрольно-надзорного производства* можно представить как урегулированный административными процедурами комплекс последовательно совершаемых действий и принимаемых решений контрольно-надзорных органов, их должностных лиц по оценке соответствия объектов контроля обязательным требованиям, а также исполнению решений данных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований.

### **3.2 Соотношение контрольно-надзорного производства и административного судопроизводства в части обеспечения законности действий (решений) контрольно-надзорных органов**

Закон 294-ФЗ в качестве общего правила определяет следующие мероприятия по контролю: проведение проверок; осмотр и обследование производственных объектов и грузов; отбор проб (образцов); проведение исследований; проведение испытаний; плановые (рейдовые) осмотры; проведение обследования территорий; проведение экспертизы; расследование выявленных нарушений обязательных требований.

Очевидно, что данным определением агрегированы разнородные полномочия государственных органов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. В частности, к мероприятиям по контролю отнесены и проверки (их разноплановые формы), и, собственно, различные контрольно-надзорные мероприятия и контрольно-надзорные действия государственных органов. Такое сочетание контрольно-надзорных полномочий не создает ясности правопримениителю, свидетельствует об отсутствии определенно-

выраженной парадигмы конструктивного взаимодействия государственных контрольно-надзорных органов и юридических лиц различных правовых форм собственности, деятельность которых контролируется. Правовая неопределенность в алгоритмах контрольно-надзорного производства негативно сказывается на уровне защищенности контролируемых лиц.

Юридико-техническая непроработанность столь значимой сферы общественных отношений способна дискредитировать государственную власть и сформировать убежденность в уязвимости гарантий прав и законных интересов юридических лиц и их качественного обеспечения со стороны государства. Юридический стандарт содержания процедур контрольно-надзорного производства, включающих применение мер административно-правового реагирования, предполагает наличие процессуального обоснования последовательно совершаемых действий государственных органов контроля (надзора) в определенных законом процессуальных формах.

Важно и ценно то, что применение мер административно-правового реагирования в ходе контрольно-надзорной деятельности способно сигнализировать о наступлении события (состава) административного правонарушения. Однако далеко не каждое нарушение обязательных требований Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях признается административным правонарушением. Поэтому контрольно-надзорная деятельность по определению признается превентивной деятельностью профилактического характера в целях минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, предваряющей административную юрисдикционную деятельность органов государственного контроля (надзора) по привлечению виновных лиц к административной ответственности.

В соответствии со ст. 17 Закона 294-ФЗ при выявлении нарушений обязательных требований должностное лицо органа государственного контроля (надзора) обязано выдать предписание об устранении выявленных нарушений и принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда. Согласно ч. 2 ст. 25 Закона 294-ФЗ правовым последствием для юридического лица и индивидуального предпринимателя за неисполнение в установленный срок предписаний органов государственного контроля (надзора) об устранении выявленных нарушений обязательных требований является юридическая ответственность. Механизм привлечения к ответственности контролируемых лиц, собственно, само административно-юрисдикционное производство, включает действия по возбуждению дела об административном правонарушении и

применению мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и мер административной ответственности.

Признание контрольно-надзорного производства превентивным производством означает, что в случае выявления в ходе проведенных проверок нарушений обязательных требований контролирующий орган выдает предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда. Если выявленное нарушение обязательных требований одновременно образует событие административного правонарушения, то контрольно-надзорный орган возбуждает дело об административном правонарушении. При этом вопрос о моменте возбуждения дела об административном правонарушении остается открытым. Законодательная атрибуция момента возбуждения дела об административном правонарушении привязана к акту о проведении проверки, за исключением случая, предусмотренного примечанием к статье 28.1 КоАП РФ, и не содержит указания на такой акт контрольно-надзорного реагирования, как предписание.

Предлагается предусмотреть возможность освобождения от административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение, в случае выдачи ему предписания об устранении выявленного нарушения. В этом смысле видится дифференцированным и соразмерным допущенному нарушению обязательных требований подход инициаторов проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к назначению наказаний для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предлагающий установить возможность возбуждения дела об административном правонарушении «только по результатам проведения в соответствии с федеральным законом контрольно-надзорного мероприятия».

Закон устанавливает возможность преюдициального порядка урегулирования спора, возникшего по результатам контрольно-надзорной проверки. В случае несогласия с выводами, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений, проверяемое лицо вправе представить в орган государственного контроля (надзора) возражения. Досудебный (внесудебный) порядок урегулирования спора видится предпочтительным этапом (формой) продвижения контрольно-надзорного дела в целях обеспечения оперативности рассмотрения дела и принятия по нему решения, он не требует дополнительных затрат и может быть эффективным как с точки зрения времени рассмотрения, так и с позиции финансового обеспечения.

Законом также предусмотрено право проверяемых лиц обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), повлекшие нарушение прав юридического лица при проведении проверки, в судебном порядке. Судебный контроль в порядке административного судопроизводства за законностью и обоснованностью реализации полномочий государственными органами контроля (надзора), в том числе за соблюдением прав контролируемых лиц при реализации отдельных административныхластных требований к контролируемым лицам, осуществляется судами общей юрисдикции (в соответствии с КАС РФ и КоАП РФ) и арбитражными судами (в соответствии с АПК РФ).

Перспективное направление административно-правового регулирования контрольно-надзорного производства предполагает нацеленность на создание квалифицированных форм контроля и надзора в государственном управлении, рассматривается как инструмент снижения избыточного давления на юридических лиц, что позволит сформировать грамотное и последовательное упорядочение процессуальных процедур контрольно-надзорного производства.

### **3.3 Перспективы формирования контрольно-надзорного процесса**

Перспективы формирования контрольно-надзорного процесса заложены в новом законе № 248-ФЗ, генерирующем базовые основы процессуальной модели контрольной (надзорной) деятельности. Говоря о формировании контрольно-надзорного процесса, следует отметить о существовании в сфере контроля и надзора определенных правил процессуального доказывания, что вызывает необходимость грамотного и последовательного упорядочения процессуальных механизмов контрольной (надзорной) деятельности. При этом контрольно-надзорный процесс кроме самого производства включает в себя и другие административные процедуры. К таким процедурам Закон-248 относит: профилактические мероприятия; независимую оценку соблюдения обязательных требований; контрольные (надзорные) мероприятия; контрольные (надзорные) действия; специальные режимы государственного контроля (надзора); обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц.

Юридический стандарт содержания контрольно-надзорного процесса, включающего применение административных процедур и производств, предполагает наличие процессуального обоснования последовательно совершаемых действий государственных органов контроля (надзора) в определенных законом процессуальных формах. Первым этапом такой деятельности выступают профилактические мероприятия, которые определяются положением о виде контроля, и их основной целью является

доведение обязательных требований до контролируемых лиц и стимулирование их добросовестного соблюдения. В качестве профилактических мероприятий закон устанавливает: информирование; обобщение правоприменительной практики; меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения; консультирование; самообследование; профилактический визит.

Законодательное закрепление такой меры как «профилактический визит» и ее значимость в контрольной (надзорной) деятельности показывает, что в настоящее время – время реформы государственного управления – государственный контроль (надзор) не рассматривается как единственный эффективный способ снижения рисков причинения вреда общественно значимым ценностям. Этому свидетельствует легальное признание результатов независимой оценки соблюдения обязательных требований как критерию определения уровня государственного вмешательства при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности. Так, Закон-248 предусматривает возможность проведения оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований независимыми аккредитованными организациями.

В качестве второго этапа контрольно-надзорного процесса выступают контрольные (надзорные) мероприятия в определенных законом процессуальных формах. Законом-248 контрольные (надзорные) мероприятия подразделены на мероприятия, проводимые без взаимодействия и при взаимодействии с контролируемыми лицами. Без взаимодействия с контролируемым лицом проводится, например, наблюдение за соблюдением обязательных требований. В регламентации данного контрольного (надзорного) мероприятия неудачным видится выбор законодателем формы процессуального документа в виде «мотивированного представления», направляемого по итогам наблюдения за соблюдением обязательных требований уполномоченному принимать решения лицу. Традиционно в действующем российском законодательстве право на внесение представления об устранении нарушений закона закреплено за прокурором, либо представление о принятии мер по устраниению указанных причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, правомочен вносить судья, рассматривающий дело об административном правонарушении. В отличие от актов прокурорского и судебного реагирования, которые исполняются неукоснительно и в установленный конкретный срок, «мотивированное представление», направляемое по итогам наблюдения за соблюдением обязательных требований уполномоченному принимать решения лицу, законом устанавливается в трех возможных формах (представление о рекомендации проведения контрольно-надзорного мероприятия; направление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований;

представление, содержащее сведения об отсутствии основания для проведения контрольно-надзорного мероприятия), что само по себе говорит об утрате в правовом понимании статусности такого процессуального документа.

Оценивая правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий можно заметить, что далеко не все проводимые мероприятия оформляются процессуальными документами, лишь по результатам мониторинговой закупки, выборочного контроля и рейдового осмотра законом установлена обязанность должностного лица контрольного (надзорного) органа составить акт. По другим контрольным (надзорным) мероприятиям оформление юрисдикционного акта законом не предусмотрено, что само по себе вызывает недоумение, поскольку отсутствие процессуальной фиксации факта проведения контрольного (надзорного) мероприятия предполагает неопределенность условий трансформации результатов мероприятия, могут возникнуть вопросы о законности проведенных мероприятий либо о нарушении прав контролируемых лиц.

Обжалование решений, действий (бездействия) должностных лиц государственных контрольных (надзорных) органов как следующая (факультативная) стадия контрольно-надзорного процесса в Законе-248 имеет обязательный преюдициальный характер для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Однако в отличие от законопроекта Закон-248 не воспринял многие продуктивные нормы, регламентацию процедуры рассмотрения жалобы возложил на положения о видах контроля, создавая при этом правовую неопределенность в вопросах об основаниях и условиях досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц государственных контрольных (надзорных) органов и возможность нарушения конституционных гарантий права лица.

Исполнение решений как завершающая стадия контрольно-надзорного процесса заключается в осуществлении контроля за исполнением предписаний и иных решений контрольных (надзорных) органов. Новаторскими предложениями законодателя в этой части следует считать установление права контрольного (надзорного) органа внести изменения в решение в сторону улучшения положения контролируемого лица либо отсрочить исполнение решения на срок до одного года по ходатайству контролируемого лица, причем рассмотрение этих вопросов может происходить с участием контролируемого лица.

Приведенные обстоятельства позволяют *контрольно-надзорный процесс* определить как урегулированный правом комплекс последовательно совершаемых административных процедур и производств уполномоченными контрольными (надзорными) органами, их должностными лицами по оценке соответствия объектов

контроля обязательным требованиям, а также исполнению решений данных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований или требований, установленных правовыми актами, регулирующими контрольно-надзорную деятельность.

### **3.4 Перспективы административно-правового регулирования в свете формирования контрольно-надзорного производства**

Перспективное направление административно-правового регулирования контрольно-надзорного производства содержит достаточный потенциал и предполагает нацеленность на создание квалифицированных форм контроля и надзора в государственном управлении, рассматривается как инструмент снижения избыточного давления на юридических лиц, что позволит сформировать грамотное и последовательное упорядочение процессуальных процедур контрольно-надзорного производства, включающих применение мер административно-правового реагирования во внесудебном административном порядке.

Вместе с тем нынешняя законодательная ситуация не позволяет говорить о юстированной процессуальной модели контрольно-надзорного производства. Правовая неопределенность в алгоритмах контрольно-надзорного производства негативно оказывается на уровне защищенности контролируемых лиц. Не всегда последовательная и обдуманная модернизация контрольно-надзорной деятельности объясняется не только слабой теоретической проработкой, но и явно недостаточным анализом правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, что классически отражается в несовершенстве действующего законодательства, регулирующего вопросы контроля и надзора в государственном управлении. Как видим в настоящий период основной недостаток выражается в отсутствии научно обоснованных предложений, проверенных практическим правоприменением, однако определенно этот недостаток выверяется временем и устраняется в ходе совершенствования правового регулирования различных институтов права.

Включение в систему правового регулирования базового федерального нормативного акта нацелено на конструктивное взаимодействие различных уровней правового регулирования и ориентирует нормы в законах, главным образом имеющих межотраслевое значение в сфере государственного контроля и надзора, на формирование процедур предупреждения, выявления и пресечения нарушений законодательства либо обязательных требований. Контрольно-надзорное производство как процессуальный институт легально формируется в новом административном законодательстве, что

подтверждает административно-процессуальную форму контрольно-надзорного производства и предопределяет основание его структурирования объективным сочетанием с нормами, регламентирующими применение мер административно-правового реагирования за нарушение законодательства.

Одной из основных характеристик, позволяющих рассмотреть содержание контрольно-надзорного производства, являются принципы и формы такой деятельности. Принципы контрольно-надзорного производства образуют комплексную и согласованную цепь процессуальных основ, где содержание каждого принципа, их корреляция, определяют функционирование всей системы контрольно-надзорной деятельности. В нормативных правовых актах, регулирующих специализированные виды государственного контроля и надзора, выделены специальные принципы, характерные для конкретных видов административных процедур, такие, как: принципы лицензионного контроля: установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом; нормативное установление перечня лицензионных требований; установление унифицированного порядка лицензирования отдельных видов деятельности.

Оценивая вектор законодательного установления обязательных требований в качестве автономного варианта неправомерного поведения юридических лиц, которое в рамках контрольно-надзорного производства является основанием применения ряда специфических административно-предупредительных и административно-пресекательных мер, отмечается превентивно-восстановительный характер данного производства. При этом административно-процедурная форма деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в рамках контрольно-надзорного производства не содержит признаков административно-юрисдикционной деятельности, которая, как известно, характеризуется применением мер административного наказания и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Существует некоторая внешняя схожесть мер административно-процессуального обеспечения с мерами административно-правового реагирования, применяемыми государственными органами контроля (надзора) в рамках контрольно-надзорного производства, но по своему назначению, порядку применения, правовым последствиям они имеют существенные отличия. Если меры административно-правового реагирования являются реакцией контрольно-надзорного органа на нарушение обязательных требований и характеризуются прямым вмешательством в деятельность проверяемого лица, то меры административно-процессуального обеспечения применяются в целях создания необходимых условий для своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Вопросы соотношения и достаточности контрольно-надзорных мер и аналогичных мер административно-процессуального обеспечения должны находиться в границах соблюдения принципа соразмерности и приемлемости применяемых мер содержанию совершенных нарушений обязательных требований. Немаловажно также установление четких обоснованных критериев выделения видов нарушений обязательных требований, одновременно образующих события соответствующих административных правонарушений, при выявлении которых контрольно-надзорный орган может ограничиться применением превентивных административных процедур контрольно-надзорного производства и не вправе возбуждать дело об административном правонарушении.

Необходимость установления критериев пропорциональности и соразмерности процессуального механизма административно-правового регулирования контрольно-надзорного процесса, включающем в себя и контрольно-надзорное производство, закрепление в законе дефиниции контрольно-надзорного процесса обусловлено объективным сочетанием правильного уяснения и единообразного подхода контрольно-надзорных органов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, в том числе мер административно-правового реагирования к определению и исследованию обстоятельств, свидетельствующих о наличии нарушений обязательных требований.

Подводя итог, следует обозначить объективную необходимость дальнейшего углубленного научного исследования таких базовых категорий, как контрольно-надзорный процесс и контрольно-надзорное производство, изучения и анализа правоприменительной практики, что неизбежно приводит к потребности в нормативном закреплении как понятия и признаков этих категорий, так и надлежащего процессуального нормативного оформления всего комплекса последовательно совершаемых административных процедур и производств уполномоченными государственными контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило решить ряд крупных теоретических и прикладных задач.

Законодатель не предполагает контроль и надзор как самостоятельные направления реализации компетенции уполномоченных субъектов, совмещенная на уровне реализации государственной власти контроль и надзор как своего рода «идеальную совокупность». В результате конструкция «контроль (надзор)» означает в любом случае только надзор, учитывая также объем соответствующих понятий, что, само по себе, представляется существенным дефектом юридической техники и препятствует формированию самостоятельных правовых режимов контроля и надзора как фактора оптимизации юридически значимых транзакций между уполномоченными органами контроля (надзора) и подконтрольными субъектами. В связи с этим в исследовании доказывается необходимость размежевания понятий контроля и надзора, несмотря на то, что законодатель последовательно уже в течение длительного времени отказывается от этой идеи. Проблема здесь не в теории вопроса, а в разнотечениях понимания указанных понятий в действующем законодательстве. Законодатель, по сути, использует их контекстуально, причем результаты контроля и надзора в отношении различных проверяемых объектов оформляются также различно. Гармонизация законодательства в такой ситуации возможна только путем легальной дифференциации контроля и надзора. В этой связи сделан ряд предложений законотворческого характера, направленных на дальнейшее совершенствование легализации контроля и надзора и дифференциации соответствующих режимов, а также позволит стабилизировать разграничение функций по организационно-правовым формам органов исполнительной власти.

Предложена основанная на идее баланса интересов и справедливого распределения бремени рисков и издержек концептуальная модель правового регулирования отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности, образованная системным взаимодействием институтов контроля и надзора как дифференцированных по предметно-компетенциальному критерию организационно-правовых форм обеспечения защиты социально-значимых ценностей в условиях современной парадигмы взаимоотношений государства и личности. Данная модель разработана в качестве универсальной правовой конструкции организации и функционирования контрольно-надзорного механизма, а потому может быть использована не только для федерального, но также регионального и местного уровней публичной власти, что позволит обеспечить системность и единообразие правового регулирования, обеспечение которых приобретает особую

актуальность в условиях конституционного закрепления единства системы публичной власти в Российской Федерации.

В то же время нерешенными остаются вопросы общей теории контроля и надзора, которая, как представляется, должна служить ориентиром для нормативной конкретизации контрольно-надзорных полномочий федеральных служб. В частности, законодатель по-прежнему отказывается от разграничения понятий контроля и надзора, что вряд ли в полной мере соответствует сути и содержанию значительному комплексу направлений государственной контрольно-надзорной деятельности. Легальная дифференциация контроля и надзора позволит не только сформировать самостоятельные правовые режимы их осуществления, но также стабилизирует разграничение функций по организационно-правовым формам органов исполнительной власти. При этом формирование организационной структуры органов контрольно-надзорной деятельности должно определяться, прежде всего, с позиции эффективности бюджетных расходов на реализацию контрольно-надзорных полномочий, результативности самой контрольно-надзорной деятельности и эффективности обеспечения гарантий прав граждан и юридических лиц, вовлекаемых в контрольно-надзорные отношения.

Анализ действующей нормативно-регулятивной системы позволяет говорить о ее непрерывной динамике и трансформации, что, с одной стороны, может служить доказательством того, что система отражает реалии социально-экономического и политического развития и не может стагнировать, но с другой, она приобретает качества неустойчивости и ненадежности. Система находится в непрерывном поиске оптимальной модели, но при этом действующее законодательство не содержит реальных механизмов контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере нормирования контроля и надзора: ни в одном нормативном акте не сформулирована конструкция ответственности органа власти (конкретного должностного лица) за качество и эффективность регулирования. Есть традиционная ответственность за принимаемые решения и совершаемые действия, включая институт административной юстиции, но не за регулирование, в отношении которого ответственность может возникнуть только в рамках судебного нормоконтроля. В результате мы опять приходим к тому, что фактически отсутствует подотчетность публичной власти обществу на фоне официальной повестки достижения максимальных общесоциальных эффектов и формирования принципиального нового публичного продукта. Это особенно актуально применительно к идеи «умного» государственного регулирования, которая предполагает, в том числе, обоснованность системы и форм регулирования. Как представляется, на сегодняшний день единственным правовым инструментом преодоления такого рода ситуации может стать практика

доказательного регулирования, напрямую имплементированная в правотворческий процесс, в том числе в части формирования законодательства о контроле и надзоре.

Разработанная модель контрольно-надзорной деятельности предполагает активное внедрение в правотворчество инструментов доказательного регулирования, что обуславливает обязательность применения правовых форм оценки регулирующего и фактического воздействия в нормотворческой деятельности всех без исключения органов публичной власти.

Правопорядок в сфере контрольно-надзорной деятельности не может быть обеспечен только судебным контролем, ибо пределы последнего ограничены лишь законностью поведения ее субъектов; конфликты, связанные с оценкой эффективности административного усмотрения в процессе осуществления контроля и надзора, подлежат разрешению в досудебном или внесудебном порядке. Изложенное предполагает формирование единой нормативной модели защиты прав хозяйствующих субъектов в связи с осуществлением контроля и надзора, независимо от их видов, что позволит повысить эффективность защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов.

В настоящем исследовании обоснованы основные подходы к трансформации статуса федеральных служб в общей архитектонике исполнительной власти, а равно соответствующие правовые конструкции перераспределения регуляторики и контрольно-надзорных полномочий, что что позволит в наиболее приемлемой степени стабилизировать контрольно-надзорные требования и процедуры, а равно минимизирует возможности злоупотребления регуляторными полномочиями в системе исполнительной власти. Также сделаны предложения по обеспечению независимости деятельности контрольно-надзорных органов.

В настоящее время имеет место тенденция переформатирования организационной модели контрольно-надзорной деятельности. В частности, сформированы «совещательные» модели, направленные на методическое обеспечение новой парадигмы контрольно-надзорной деятельности и ее продвижение. Тем не менее, создание такого рода структур не меняет организационную структуру самого контроля и надзора вне контекста продвижения идеологии их реформирования. Более того, предмет ведения указанных структур сосредоточен не только на контроле и надзоре, но и связан с регуляторной политикой в целом. При этом акты, которые принимаются этими структурами должны получать подтверждение (утверждение) Главы государства и федерального Правительства. В условиях отсутствия закона о правовых актах их система характеризуется свойством неопределенности, которое активно поддерживается

возможностью включения в эту систему актов координационных совещательных органов, которые не являются органами власти, что делает эту систему еще более неопределенной.

Новая идеология контрольно-надзорной деятельности предполагает возможность использования негосударственных инструментов контроля как способа минимизации вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, что соответствует принципам лучшей практики в сфере контрольно-надзорной деятельности ОЭСР. В этой связи одним из направлений трансформации и модернизации контрольно-надзорного законодательства является правовое сопровождение возможности использования альтернативной регуляторики посредством привлечения ресурсов и потенциала негосударственных институтов и структур, способных в полном объеме либо в определенной части осуществлять контрольно-надзорные полномочия с установленной ответственностью за выполнение такого рода функционала, являющегося для них объективно неспецифичным. Альтернативная регуляторика может быть полезна в первую очередь в отношении тех объектов контроля (надзора), применительно к которым результативность и эффективность публично-властного контроля (надзора) в целом достаточно низки, прежде всего, с тем, чтобы снизить контрольно-надзорное бремя, а в перспективе – в целях замещения публично-властного контроля (надзора).

Обоснована идея формирования полноценной национальной государственной регуляторной политики, которая должна иметь своим содержанием конструирование и развитие правового инструментария, стимулирующего экономический рост, повышение привлекательности российской юрисдикции, развитие правовой среды, снижение социально значимых рисков. Качество регуляторной политики базируется на единстве и взаимосвязи качественных характеристик правотворческой и правоприменительной деятельности. В отношении правотворчества дальнейшего развития и совершенствования требует правовое обеспечение оценки регулирующего и фактического воздействия, рискоориентированное регулирование. Концепция государственной регуляторной политики должна коррелировать основополагающим документам стратегического планирования в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности и обеспечиваться программно-плановыми документами.

Закрепленные в законе об обязательных требованиях непосредственно, а равно выводимые из смысла предлагаемого им правового регулирования признаки обязательных требований не позволяют обособить их в массиве образующих российское право императивных норм, а потому не позволяют обеспечить правовую определенность в вопросе о предметной основе контрольно-надзорной деятельности. Сами обязательные требования представляют собой, с одной стороны, элемент правового статуса

хозяйствующего субъекта, с другой – конкретику деятельности хозяйствующих субъектов и ее результатов. Кроме того, в качестве обязательных требований можно рассматривать индивидуальные (персонифицированные) административные акты, которые издаются уполномоченными субъектами в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности (предписания, постановления, предостережения и проч.). Соответственно, можно говорить о дифференциации двух видов обязательных требований – нормативных и индивидуальных. Таким образом, предмет контрольно-надзорной деятельности формируется в рамках административно-ограничительной и административно-принудительной контрольно-надзорной деятельности.

Отсутствие нормативного регулирования административных процедур в сфере контрольно-надзорной деятельности, включающего в себя основные цели, задачи, институты, принципы негативно влияет на процесс подготовки, оценки и принятия административных актов; системное решение данной проблемы возможно посредством принятия закона «Об административных процедурах».

Обосновано существование в структуре административного процесса контрольно-надзорного производства как самостоятельного вида управлеченческой административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти; необходимость легального закрепление в законе данного понятия обусловлена задачей обеспечения единообразного подхода контрольно-надзорных органов при применении мер административно-правового реагирования.

В качестве перспективного направления административно-правового регулирования контрольно-надзорного производства определено создание квалифицированных форм контроля и надзора в государственном управлении, что позволит сформировать грамотное и последовательное упорядочение процессуальных процедур контрольно-надзорного производства, включающих применение мер административно-правового реагирования во внедорожном административном порядке, снизив в результате избыточное давление на хозяйствующих субъектов.

Авторы считают, что разработанные ими идеи и теоретические положения окажут серьезное влияние на совершенствование законодательства России в области контрольно-надзорной деятельности, а также будут способствовать развитию эффективной модели государственного управления в данной сфере.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России: В 2 ч. Часть 1: Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2018. - С. 199.
2. Мамедов А.А. Административно-правовое регулирование контроля и надзора в государственном управлении // Административное право и процесс. - 2018. - № 1. - С. 26 - 29.
3. Горшнев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М.: Юрид. лит., 1987. - С. 22 - 23, 31.
4. Хаоцай Л. Теория равновесия: теоретические основы современного административного права // Вестник МГУ. Серия 11. Право. - 2008. - № 6. - С. 64 – 78;
5. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. - 2009. - №2. - С. 6 - 8; Браташова Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2018. - № 11. - С. 28 – 34 и др.
6. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р // <http://www.pravo.gov.ru>, 10.06.2016.
7. 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) // Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
8. Паспорт приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 № 78(14)) // Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
9. Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»// Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
10. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. - 15.12.2003. - № 50. - Ст. 4859; <http://www.pravo.gov.ru>, 02.08.2019
11. Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ред. от 31.05.2018) // Собрание законодательства РФ. - 12.07.1999. - № 28. - Ст. 3493; <http://www.pravo.gov.ru>, 01.06.2018.

12. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014; <http://www.pravo.gov.ru>, 27.12.2018.

13. Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» (ред. от 31.10.2019) // <http://www.pravo.gov.ru>, 07.05.2015; <http://www.pravo.gov.ru>, 06.11.2019.

14. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении рискоориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») (ред. от 23.09.2020) // <http://www.pravo.gov.ru>, 26.08.2016; <http://www.pravo.gov.ru>, 13.03.2020.

15. Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2016.

16. Федеральный закон от 03.11.2015 № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.11.2015;

17. Федеральный закон от 03.07.2016 № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2016.

18. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболь Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / Под ред. М.О. Комина. - М., 2018. - URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/77580500/>.

19. Перов С.В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // Lex russica. - 2019. - № 2. - С. 69 - 80.

20. Правила проведения ОРВ, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 ограничивает проведение соответствующей оценки в отношении так называемых «срочных» проектов, инициируемых прямыми поручениями или указаниями Президента РФ или Председателя Правительства РФ, что свидетельствует о практике

толерантности к приоритетности «срочности» над к «качеством» принимаемых государственно-управленческих решений ([https://www.garant.ru/files/5/3/1203235/regulyatornaya-politika-v-rossii\\_internet.pdf](https://www.garant.ru/files/5/3/1203235/regulyatornaya-politika-v-rossii_internet.pdf)).

21. Определение Ленинградского областного суда от 02.10.2014 № 33-4860/2014и// <http://www.consultant.ru>; определение Санкт-Петербургского городского суда от 17.07.2013 № 33-9660/2013 // <http://www.consultant.ru>.

22. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2014 N 15АП-6895/2014 по делу № А32-35320/2013// <http://www.consultant.ru>.

23. Определение Арбитражного суда Волго-Вятского округа по делу № А43-25461/2013 // <http://www.consultant.ru>.

24. Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 4 мая 2017 г. № 14-АД17-3, от 15.12.2014 № 18-АД14-70, от 29.10.2014 № 9-АД14-11, от 28.02.2017 № 5-АД17-5 // <http://www.consultant.ru>.

25. Постановление Верховного Суда РФ от 5 июля 2018 г. № 46-АД18-10 // <http://www.consultant.ru>.

26. Решение № 12-22/15 12-22/2015 от 12 мая 2015 г. Кая-Хемского районного суда (Республика Тыва) // <http://www.consultant.ru>.

27. Постановление верховного Суда РФ по делу № 35-АД15-2 // <http://www.consultant.ru>.

28. Дело № Ф03-3297/2013 Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа // <http://www.consultant.ru>.

29. Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.08.2018) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»// <http://www.pravo.gov.ru> - 31.08.2018.

30. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2019 N 83-АПГ18-19 «Об оставлении без изменения решения Брянского областного суда от 24.09.2018»// СПС «Консультант Плюс» (официально не опубликовано); Решение Верховного Суда Республики Крым от 20.02.2020 по делу № 2а-11/2020// СПС «Консультант Плюс» (официально не опубликовано); Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.05.2019 № 8-АПА19-5 «Об отмене решения Ярославского областного суда от 28.01.2019» СПС «Консультант Плюс» (официально не опубликовано).