ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 342.553

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Колесников Юрий Алексеевич доктор юридических наук, доцент кафедры государственного (конституционного) права, муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета, Южный федеральный университет, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ по финансовому рынку (344010, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, д. 88)
E-mail: yakolesnikov@sfedu.ru

Аннотация

В педставленной статье автор анализирует вопрос эффективности реализации государственного и муниципального контроля и надзора, а также актуальные проблемы законодательства в этом вопросе. Особое внимание уделяется рассмотрению концепции законопроекта, направленного на решение существующих проблем. Целью работы является формулирование возможностей совершенствования законодательства, которые могут открыться благодаря принятию рассматриваемого законопроекта. Подводя итог своему исследованию, автор обобщает планируемые нововведения и приходит к выводу об их безусловной актуальности.

Ключевые слова*: контроль, надзор, реформирование, законопроект.*

К сожалению, невозможно не обратить внимания на факт стабильно низкого уровня соблюдения законодательства. Актуальность необходимости реформ в сфере государственного и муниципального контроля и надзора в РФ может быть обусловлена в том числе следующей выявленной статистикой: в 2011 г. процент нарушений обязательных требований составляет 60,2 в 2012 г. – 59,4 а в 2013 г. – 59,4 [1]. Таким образом, необходимость проработки обозначенной проблемы представляется очевидной.

На сегодняшний день в качестве законодательной базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля выступает Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2], кроме этого, существуют около 100 отраслевых федеральных законов, которыми регламентируются отдельно взятые виды контроля (надзора) [3, 4]. Данные нормативные правовые акты регулируют систему процессуальных действий органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, включая планирование и проведение контрольно-надзорных мероприятий, а также ряд связанных с этим вопросов. Тем не менее в настоящее время уже стало возможным говорить о недостаточности существующей законодательной базы. Это и ряд других обстоятельств обусловили необходимость разработки проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации» [5].

В основу законопроекта была положена идея о создании правовой основы, которая позволит сформировать единую систему государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, что должно послужить целям обеспечения орга-

низации и эффективного функционирования контрольно-надзорной деятельности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

В качестве цели законопроекта выступает разработка ряда базовых, системообразующих правил в сферах организации и осуществления государственного и муниципального контроля и надзора в РФ, необходимых для того, чтобы было возможно построить прозрачную, доверительную и действенную систему взаимоотношений власти, граждан и бизнеса; снизить избыточное давление на бизнес; простимулировать добросовестную конкуренцию; определить и установить четкие границы разрешительной деятельности, государственного и муниципального контроля и надзора; существенно повысить эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности; эффективно использовать бюджетные средства [3].

В случае принятия законопроекта станет возможно производить совершенствование государственного и муниципального управления, модернизировать отечественную экономику, развивать добросовестную конкуренцию, предотвращать некоторые случаи коррупции и других злоупотреблений в органах государственной власти и местного самоуправления.

Законопроект разработан для целей правового регулирования отношений, устанавливающих правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля и надзора в РФ, что предусматривает необходимость определения целей, задач и принципов осуществления различных видов государственного и муниципального контроля и надзора, а также обеспечения их ресурсами и оценку их эффективности и результативности. Задачи проекта – разграничить государственный и муниципальный контроль, государственный и муниципальный надзор и разрешительную деятельность; выбрать формы государственного регулирования, определить требования законодательства и установить принципы применения мер ответственности; создать перечень видов государственного и муниципального контроля и надзора; разработать алгоритмы и руководства по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий, взяв за основу рисковый подход; вести базу данных по учету и анализу результатов контрольно-надзорных мероприятий; оценивать обоснованность присвоения категорий угрозы и вероятность ее наступления; моделировать и прогнозировать контрольно-надзорную деятельность; формировать планы контрольно-надзорных мероприятий; оформлять результаты контрольно-надзорных мероприятий; учитывать и анализировать результаты контрольно-надзорной деятельности для целей дальнейшего планирования контрольно-надзорных мероприятий; обеспечивать прозрачность и подотчетность деятельности контрольно-надзорных органов; оценивать эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности [5].

Действие законопроекта будет распространяться на ряд субъектов государственного и муниципального контроля и надзора (контрольно-надзорные органы). Предположительно круг этих субъектов ограничится государственными органами РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами; государственными и муниципальными казенными учреждениями и их должностными лицами; государственными корпорациями и их должностными лицами. Субъектами осуществления контрольно-надзорных мероприятий (подконтрольными (поднадзорными) субъектами) будут являться юридические лица и их должностные лица; индивидуальные предприниматели; физические лица; государственные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления, их должностные лица; общественные институты: общественные советы; некоммерческие организации; эксперты.

Права и обязанности лиц, которые подпадают под действие норм законопроекта, планируется уточнить и систематизировать. Речь идет также об установлении новых прав и обязанностей субъектов системы государственного и муниципального контроля (надзора). Это связано с тем, что существует необходимость отразить новые принципы осуществления государственного и муниципального контроля и надзора и требования к контрольно-надзорной деятельности; повысить эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности; устранить

пробелы и снять противоречия, которые существуют в действующем законодательстве.

Разработка законопроекта также будет связана с установлением особенностей, которые имеет осуществление государственного и муниципального контроля и надзора применительно к органам государственной власти и органам местного самоуправления в вопросах соблюдения законодательства таким же образом, как и применительно к другим подконтрольным (поднадзорным) субъектам (гражданам, юридическим лицам). Это подразумевает то, что указанным субъектам будет предписано обязательно согласовывать проведение контрольно-надзорных мероприятий с органами прокуратуры либо уведомлять их об этом, сокращать сроки таких мероприятий; ответственность за принятие решений по результатам мероприятий будет возложена на руководителя (заместителя руководителя) контрольно-надзорного органа.

Представляется необходимым упомянуть о том, что принятие данного закона, который является общим по своему характеру, должно повлечь за собой признание Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2] утратившим силу, поскольку в настоящее время в нем закреплены только общие правила организации и осуществления ограниченного числа видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и не отрегулированы многие другие аспекты единой системы государственного и муниципального контроля и надзора в РФ.

В основу Концепции [5] положена необходимость ограничения исключений из сферы действия общего регулирования организации контрольно-надзорной деятельности. Одновременно с этим законодательством могут быть предусмотрены организация и осуществление контрольно-надзорной деятельности, которая отражает специфику отрасли (к примеру, модели, ориентированные на риск, процедуры таких мероприятий, которые могут быть связаны с сезонностью их проведения). В обязательном порядке предусматриваются положения для переходного периода, что подразумевает необходимость этапности при введении новых инструментов и механизмов в контрольно-надзорную деятельность. Будущий закон имеет потенциал стать основополагающим законодательным актом, который призван организовать деятельность органов публичной власти.

Немаловажным представляется обратить внимание также на разность в нормативной регламентации, методическом обеспечении и организационном структурировании различных видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, существующую в Российской Федерации сегодня. Действующим законодательством, к сожалению, не обеспечено единство регулирования всей системы контроля. В пользу этого утверждения свидетельствует тот факт, что более 60 видов контроля (надзора) были полностью или частично исключены из сферы действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2]. В качестве итога можно назвать отсутствие обеспечения гарантий прав субъектов предпринимательской деятельности в процессе осуществления различных видов контроля (надзора) в полной мере.

Так, наиболее актуальной системной проблемой в осуществлении контрольно-надзорных функций органами государственной власти и органами местного самоуправления является в настоящее время разрегулированность такой деятельности, которая не дает возможности произвести оценку избыточности давления контроля (надзора), а также построения доверительной системы взаимоотношений бизнеса и государства и определения регулирующей роли контроля (надзора) в вопросах экономического и социального развития страны. Кроме этого, продолжение дублирования контроля в отношении одного и того же субъекта различными органами также можно поставить в ряд существующих проблем. В этом же ряду неэффективность осуществления контрольно-надзорных мероприятий, вызванная среди прочего отсутствием распространения в

практике учета вероятности причинения вреда как результат деятельности субъекта; несовершенство и непрозрачность системы обязательных требований, иначе говоря, субъекты зачастую не проинформированы обо всех обязательных требованиях, исполнение которых может проверяться. Обязательные требования все еще могут не публиковаться в установленном порядке, кроме того, в ряде отраслей до сих пор применяются нормативные правовые и распорядительные акты СССР и РСФСР, которые содержат и вовсе морально устаревшие требования, идущие вразрез с современным уровнем развития экономики, науки и техники. Многие проверяемые обязательные требования не связаны с безопасностью товаров, работ и услуг. Не следует забывать и о проблеме, связанной с широтой возможностей административного усмотрения контрольно-надзорных органов и низкой эффективностью обжалования их действий. Добавим к этому также несовершенство системы отчетности и оценки контрольно-надзорной деятельности, невозможность оценки результатов деятельности контрольно-надзорных органов и несовершенство механизмов осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Вышеизложенным обусловливается актуальность реформирования контрольно-надзорной деятельности на всех рассматриваемых уровнях. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что для повышения эффективности контроля (надзора) необходимо устанавливать базовые, системообразующие правила его организации.

На решение описанных выше проблем и направлен рассматриваемый законопроект [5]. Благодаря его принятию станет возможно создание правовой основы регулирования деятельности контрольно-надзорных органов, разграничение контрольной, надзорной и разрешительной деятельности органов власти; формирование единых принципов и механизмов государственного и муниципального контроля и надзора невзирая на специфику отраслей и виды деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов; определение особенностей правовых режимов контроля и надзора; установление основных полномочий контрольно-надзорных органов; закрепление принципов делегирования контрольно-надзорных полномочий; установление механизмов межведомственного взаимодействия в процессе осуществления контроля и надзора; определение общей последовательности процедур контроля и надзора, порядка реагирования на обнаружение нарушений законодательства и обжалования результатов контрольно-надзорных мероприятий; создание единого методологического и информационного обеспечения; координация проведения контрольно-надзорных мероприятий и соответствующая оценка их результатов.

Рассматриваемый законопроект предполагает также наличие ряда исключений из сферы своего действия. Исключения предположительно коснутся контроля, осуществляемого Президентом Российской Федерации; парламентского контроля; контроля, осуществляемого Правительством Российской Федерации; судебного контроля (надзора); прокурорского надзора; контроля, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Согласно законопроекту новая модель регулирования контроля (надзора) будет иметь существенное отличие от действующего порядка, которое будет заключаться в создании сквозного цикла прогнозирования, планирования и анализа результатов контрольно-надзорных мероприятий, имеющего в своей основе оценку потенциальной опасности видов экономической деятельности и вероятности осуществления таких угроз. Впервые организация контрольно-надзорных мероприятий будет производиться с учетом предмета и объема потенциальной угрозы, будет принята во внимание вероятность ее наступления и история правонарушений подконтрольного (поднадзорного) субъекта. Кроме того, будет определена процедура классификации видов и способов проведения мероприятий, будет выведен алгоритм выбора вида и способа организации контроля и надзора, основанный на определении типа и вероятности риска и ряда других особенностей субъекта.

Законопроект [5] будет регламентировать и алгоритмы прогнозирования и плани-

рования контрольно-надзорных мероприятий, устанавливать состав обязательных документов и определять порядок обоснования ключевых параметров планируемых проверок. Его действие коснется и необходимости разработки регламентов исполнения, будут разработаны алгоритмы расчета рисков, установлены формы проверочных листов и составлены детальные руководства для инспекторов, и, наконец, будет установлен порядок публикации полученных сведений в режиме открытых данных.

Таким образом, рассматриваемый законопроект нацелен на унификацию способов реализации контрольно-надзорных мероприятий с учетом специфики различных отраслей. Кроме того, будет законодательно установлена персональная ответственность за результаты контрольно-надзорных мероприятий, что является еще одним преимуществом, которое позволит получить действительно высокие результаты как следствие проведения реформирования государственного и муниципального контроля и надзора в РФ.

Литература

1. *Миленина Н.С.* К вопросу о разграничении понятий «государственный финансовый контроль» и «государственный финансовый надзор»// URL: http://viperson.ru/wind.php?ID=644856.
2. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // www.pravo.gov.ru.
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (с изм. и доп.) // www.pravo.gov.ru.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (с изм. и доп.) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004.
5. Проект федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации» www.pravo.gov.ru.

Kolesnikov Yuri Alexeyevich, Doctor of Legal Sciences, associate Professor of the Department of state (constitutional) law, municipal law and environmental law of the Law Faculty, of the Southern Federal University, Rostov-on-Don, Member of the Expert Council of the Committee of the State Duma of the Russian Federation on financial market (88, M. Gorkogo Str., Rostov-on-Don, 344010, Russian Federation).

E-mail: yakolesnikov@sfedu.ru

ADMINISTRATIVE-LEGAL REFORM OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

In presented article the author analyzes the issue of effective implementation of state and municipal control and supervision and the actual problems of legislation in this matter. Special attention is paid to consideration of the concept of the bill, aimed at solving the existing problems. The aim of this work is to formulate the opportunities to enhance the legislation, which can be triggered by the adoption of the draft law. Summing up his research, the author summarizes the proposed developments and concludes about their absolute relevance.

Keywords: *control, supervision, reform, bill.*

References

1. *Milenina N.S.* K voprosu o razgranichenii ponyatiy «gosudarstvenniy finansoviy kontrol'» i «gosudarstvenniy finansoviy nadzor» // URL: http://viperson.ru/wind.php?ID=644856.

2. Federal'niy zakon ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ (s izm. i dop.) «O zaschite prav yuridicheskih lits i individual'nyh predprinimateley pri osuschestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // www.pravo.gov.ru.
3. Konstituciya Rossiyskoy Federacii ot 12 dekabrya 1993 goda (s izm. i dop.) // www.pravo.gov.ru.
4. Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 № 314 (s izm. i dop.) "O sisteme i strukture federal'nyh organov ispolnitel'noy vlasti" // Sobranie zakonodatel'stva RF, № 11, 15.03.2004.
5. Proekt federal'nogo zakona «O gosudarstvennom i municipal'nom kontrole i nadzore v Rossiyskoy Federacii» www.pravo.gov.ru.

УДК 37.014.1

О КОНСТИТУЦИОННОЙ ОБЯЗАННОСТИ ПО ПОЛУЧЕНИЮ ОСНОВНОГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Цалиев Александр Михайлович — доктор юридических наук, профессор, Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания, заведующий кафедрой конституционного права, Северо-Кавказский горно-металлургический институт (Государственный технологический университет), Заслуженный юрист РФ, член Президиума Совета судей РФ (362021, Россия, РСО-Алания, г. Владикавказ, ул. Николаева, 44). E-mail: constsudalania@mail.ru

Хаматова Светлана Хазбиевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, Северо-Кавказский горно-металлургический институт (Государственный технологический университет) (362021, Россия, РСО-Алания, г. Владикавказ, ул. Николаева, 44). E-mail: khamatova.s@yandex.ru

Аннотация

В статье анализируются и конкретизируются положения конституционной обязанности по получению основного общего образования. Рассматриваются проблемы и перспективы реализации некоторых направлений реформы общего образования, а также вопросы совершенствования государственной политики в области модернизации общего образования в целях устойчивого развития страны. Предлагаются конкретные возможные пути повышения качества основного общего образования. Обращается внимание на значимость статуса школьного учителя как ключевой фигуры системы среднего образования.

Ключевые слова: *Конституция РФ, основное общее образование, кризис средней школы, модернизация общего образования, компьютеризация школ, учитель, ученик.*

Конституция Российской Федерации, предоставляя каждому гражданину право на образование, возлагает на него обязанность получить основное общее образование, а на родителей или лиц, их заменяющих, – обязанность обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4. ст. 43). Право на образование закреплено также в важнейших международно-правовых актах. Так, в ст. 13 Международного пакта об экономических,