

---

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРИНЦИПОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В УСЛОВИЯХ  
РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

---

**Никонова Юлия Шарифулловна**  
Адъюнкт Уральского юридического института МВД России  
г. Екатеринбург

---

В статье обосновывается необходимость формирования новой системы принципов государственного контроля (надзора), построение которой должно осуществляться на основании Концепции проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» и Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти.

---

*Ключевые слова:* государственный контроль (надзор), принципы, реформа контрольно-надзорной деятельности, профилактика, риск-ориентированный подход

---

**IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF STATE CONTROL  
(SUPERVISION) IN THE CONTEXT OF REFORM OF CONTROL AND  
SUPERVISORY ACTIVITIES**

---

**Yulia G. Nikonova**  
Associate of Ural law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia  
g. Ekaterinburg  
Email: uliy-nikonova@mail.ru

**ABSTRACT**

---

The article substantiates the need to form a new system of principles of state control (supervision), the construction of which should be carried out on the basis of the Concept of the

draft Federal law "on state and municipal control (supervision) in the Russian Federation" and the Concept of improving the efficiency of control and supervision of public authorities.

---

**Keywords:** radio state control (supervision), principles, reform of control and Supervisory activities, prevention, risk-oriented approach

---

### **Введение**

Концентрируя в себе интересы общества, бизнеса и государства, принципы государственного контроля (надзора) определяют основные положения и фундаментальные идеи, в соответствии с которыми строится и функционирует система государственного контроля (надзора), то есть, пронизывая всю систему государственного контроля (надзора), принципы составляют ее идеологическую основу.

Для должностных лиц контрольно-надзорных органов принципы государственного контроля (надзора) являются правовыми ориентирами, предписывая требование действовать в определенном направлении определенным образом. В контрольно-надзорной деятельности принципы имеют ключевое значение, поскольку их реализация обеспечивает защиту прав и свобод подконтрольных субъектов.

Цель исследования. На основании стратегических документов реформирования системы контрольно-надзорной деятельности, содержащих ключевые идеи и представления о желаемом состоянии контрольно-надзорной деятельности, выделить основные положения, которые позволят усовершенствовать систему принципов государственного контроля (надзора).

Рассмотрение действующих принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере государственного контроля (надзора) [10, с. 7-18] позволяет сделать выводы о том, как реализуются действующие принципы на практике, насколько они эффективны и актуальны, в каких ситуациях они срабатывают, а в каких остаются на уровне идей. Здесь важно своевременно увидеть динамику их развития, уровень их приоритетности и актуальности.

Поскольку формирование принципов государственного контроля (надзора) обусловлено социально-экономическими, политическими и другими закономерностями, влияющими на изменение системы государственного контроля (надзора), их содержание отражает наиболее важные прогрессивные идеи, необходимые для совершенствования такой системы на определенном этапе административной реформы и ускорения процессов ее реформирования.

Реагируя на изменения, принципы совершенствуются, развиваются, сменяются в приоритете, одни становятся менее актуальными и уходят на второй план, другие, наоборот, начинают иметь первостепенное значение. Поэтому каждому этапу реформирования системы государственного контроля (надзора) соответствует свой набор специализированных принципов, которые обеспечивают согласованность всех элементов системы государственного контроля (надзора) на промежуточных этапах.

Действующая в настоящее время система принципов демонстрирует, как одни принципы изживают себя, в связи с тем, что закрепленный принципом идеальный образ правовой действительности сформирован, промежуточная цель достигнута. О таких принципах можно сказать, что они эффективно реализовали себя, то есть скорректировали тем самым проблемную ситуацию, привели ее к желаемому качественному состоянию. Другие, напротив, не имеют устойчивого положительного результата. Такие принципы пока не дали положительной динамики. Говорить о том, что они положительно

реализовались на практике, можно будет только тогда, когда в судебной практике будут отсутствовать примеры нарушения таких принципов.

Формирование новых принципов государственного контроля (надзора), обусловлено идеальным образом системы государственного контроля (надзора), который закреплен в Концепции проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», разработанной специалистами Минэкономразвития России [2] и Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы [3].

Концепции кардинально изменили вектор развития системы государственного контроля (надзора), определив новые приоритеты, направленные на смену идеологии в системе государственного контроля (надзора). Построение новой модели предполагается через масштабное реформирование контрольно-надзорной деятельности, реализуемое в формате приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (далее – Программа) [4].

#### **Результаты исследования**

Одним из приоритетных проектов Программы является внедрение системы комплексной профилактики, которая направлена на предупреждение возможного нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований и нацелена на изменение взаимных отношений между органами государственного контроля (надзора) и подконтрольными субъектами.

После включения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований в понятие государственного контроля (надзора) [1, ст. 2], профилактическая работа вышла на одно из первых мест при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Организация профилактических мероприятий, реализуемых органами государственного контроля (надзора), построена на основании Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований [8], в соответствии с которым определяются общие требования к установлению и осуществлению контрольно-надзорными органами системы мер, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора).

Новая система профилактики предполагает изменение системы мотивации контрольно-надзорных органов. Деятельность контролирующего должна быть ориентирована на соблюдение поднадзорными субъектами предъявляемых требований и направлена на достижение конечных показателей деятельности подконтрольного, то есть на обеспечение безопасности в обществе, высокого уровня защиты охраняемых законом ценностей, а не на выявление максимального количества нарушений и наказание предпринимателей. Такая деятельность должна отражать вклад контролирующего в достижение значимых результатов, отражать масштаб, полноту и своевременность исполнения своих функций, соблюдение законности при реализации своих контрольно-надзорных полномочий. Результаты деятельности контрольно-надзорных органов должны выражаться в минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Подобные установки должны изменить мировоззрение должностных лиц контрольно-надзорных органов, переориентировав их на отход от «палочной системы» и на оказание максимальной помощи подконтрольным субъектам в их деятельности. У подконтрольных субъектов не должно остаться ни одного не разрешенного вопроса относительно исполнения предъявляемых к ним обязательных требований.

В достижении общей цели – предотвращение возможного вреда, контролирующий и подконтрольный должны стать партнерами. И контролеры, и предприниматели должны

быть в одинаковой мере заинтересованы в положительных результатах поднадзорной деятельности. Такая совместная работа должна повысить доверие бизнеса к государству и, конечно, улучшить взаимоотношения властей и предпринимателей.

Результаты комплексной профилактической работы контрольно-надзорных органов должны выражаться в снижении частоты совершаемых и, соответственно, выявляемых нарушений, что, в конечном счете, будет отражать эффективность и результативность деятельности контрольно-надзорных органов.

Таким образом, профилактика, имея цель разъяснить, научить, предупредить и предотвратить, определяется как целое идейное направление, способное изменить взаимоотношения между субъектами контрольно-надзорной деятельности. Такое направление приобретает еще большее значение, поскольку деятельность по предупреждению, предохранению и предотвращению нарушений обязательных требований непрерывна и осуществляется на всех этапах контрольно-надзорной деятельности. Поэтому целесообразно закрепить принцип превенции в качестве одного из основных принципов государственного контроля (надзора).

Наряду с профилактикой, приоритетным проектом Программы является внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, правовая основа которого заложена статьей 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ. Применение риск-ориентированного подхода связано с распределением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемой ими деятельности и используемых ими производственных объектов, по категориям риска и классам опасности [5].

В зависимости от такого распределения устанавливается интенсивность государственного контроля (надзора). В отношении объектов, характеризующихся высоким уровнем риска, интенсивность государственного контроля (надзора) увеличивается, в отношении них может устанавливаться разрешительный режим начала осуществления хозяйственной деятельности, более жесткие обязательные требования и, напротив, в отношении объектов, характеризующихся низким уровнем риска, интенсивность государственного контроля (надзора) снижается, может вводиться уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности, устанавливаться меньший объем обязательных требований. Суть в том, чтобы направить основное внимание контрольно-надзорных органов туда, где риск нарушений очевидно выше.

Риск-ориентированный подход позволяет заменить всеобъемлющий (сплошной) контроль (надзор) дифференцированным планированием проверок – это означает переход от сплошных проверок к умному регулированию. За счет этого представляется возможным сосредоточить усилия и ресурсы на проведении контрольно-надзорных мероприятий на объектах, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям и снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям, характеризуются устойчивым добросовестным поведением. Тем самым субъектам контрольно-надзорной деятельности не придется тратить время и ресурсы на лишние проверки.

Одновременно, переориентировав деятельность контрольно-надзорных органов на объекты с повышенными рисками, удастся повысить уровень эффективности контрольно-надзорных органов и сократить расходование бюджетных средств, связанных с проведением безрезультативных и низкоэффективных контрольно-надзорных мероприятий в отношении объектов с низким уровнем риска. Дифференцированное планирование проверок должно привести к снижению числа проверок, а отдельные категории бизнеса вообще освободить от необходимости прохождения плановых

контрольно-надзорных мероприятий с обеспечением сохранения уровня безопасности в подконтрольной сфере.

Для системы государственного контроля (надзора) риск-ориентированный подход имеет ключевое значение, поскольку определяет степень необходимого вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и соразмерность такого вмешательства риску причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Имеющий цель оптимизировать бюджетные затраты на финансирование органов государственного контроля (надзора), обеспечить снижение административных барьеров и издержек бизнеса, повысить результативность и эффективность деятельности контрольно-надзорных органов, риск-ориентированный подход необходимо использовать в качестве одного из основополагающих принципов государственного контроля (надзора).

Еще одним приоритетным проектом Программы является внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности должны демонстрировать ее показатели. По этой причине правоприменительная деятельность контрольно-надзорных органов подлежит оценке.

Система оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности направлена на снижение уровня причиняемого вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности, а также на достижение оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов государства и минимизацию неоправданного вмешательства контрольно-надзорных органов в деятельность подконтрольных субъектов.

Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности [7], утвержденные с целью реализации данного приоритетного проекта, определяют порядок разработки и утверждения показателей результативности и эффективности по каждому виду осуществляемого на федеральном уровне вида государственного контроля (надзора), этапность их внедрения, типовой перечень и структуру показателей контрольно-надзорной деятельности. Показатели выделены в три группы: 1) показатели результативности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения причинения подконтрольными субъектами вреда охраняемым законом ценностям; 2) показатели эффективности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения общественно опасных последствий хозяйственной деятельности, с учетом задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов контролирующих органов, а также административных и финансовых издержек подконтрольных субъектов, связанных с проведением мероприятий по контролю; 3) индикативные показатели, характеризующие масштабы и качество осуществляемой контрольно-надзорной деятельности.

В результате внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, деятельность каждого органа государственного контроля (надзора) будет подлежать оценке на основании достигнутых значений указанных показателей. Деятельность контрольных ведомств будет оцениваться не по количеству проверок, а по улучшению реальных показателей безопасности. Это позволит контрольно-надзорным органам сфокусировать планирование и осуществление контрольно-надзорных мероприятий на максимальное сокращение ущерба жизни и здоровью человека, материального ущерба государства, граждан и организаций.

О состоянии результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности можно судить по данным ежегодных докладов об осуществлении

государственного контроля (надзора) [9], которые подготавливаются в соответствии с Правилами подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 [6], и составляют основу системы отчетности и оценки результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов.

Анализируя отчетные данные, можно сделать вывод, что положительной динамики результатов контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в устойчивом снижении доли проверенных хозяйствующих субъектов, которыми допускаются нарушения обязательных требований, не наблюдается. С одной стороны, мы видим, что контрольно-надзорные органы активно действуют, раз выявляют достаточное количество нарушений, с другой стороны, подконтрольные субъекты как нарушали требования законодательства, так и продолжают это делать. При этом массово нарушая закон, бизнес продолжает жаловаться на избыточное вмешательство в осуществляемую ими деятельность.

Отсутствие положительных результатов контрольно-надзорной деятельности говорит о низком уровне результативности и эффективности деятельности самих органов государственного контроля (надзора), поэтому с целью дальнейшего совершенствования деятельности контрольно-надзорных органов необходимо закрепить в качестве принципа государственного контроля (надзора) принцип результативности и эффективности, чтобы должностные лица контрольно-надзорных органов при осуществлении своей деятельности исходили из необходимости достижения максимального уровня общественно значимого результата как одной из основных идей государственного контроля (надзора), ориентировались на утвержденные показатели результативности и эффективности, стремились к их достижению с использованием наименьшего объема трудовых, материальных, финансовых и иных ресурсов.

Конечными целями внедрения основных приоритетных проектов программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» должны стать повышение прозрачности системы государственного контроля (надзора), снижение административных и финансовых издержек как контрольно-надзорных органов, так и подконтрольных субъектов, управление рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям, предупреждение нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований, включая устранение причин, факторов и условий, способствующих возможному нарушению обязательных требований, мотивация к добросовестному поведению и, как следствие, снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям.

### **Выводы**

Таким образом, система идей и представлений, закрепленных в Концепциях, отражают желаемое состояние контрольно-надзорной деятельности в действительности, в которой определен баланс интересов государства, бизнеса и потребителей, реализуются цели и задачи государственного контроля (надзора). Закрепление таких идей и представлений в качестве основных принципов государственного контроля (надзора) позволит трансформировать их в систему убеждений субъектов государственного контроля (надзора), предрасположив указанных субъектов к действиям, нацеленным на достижение конечных целей государственного контроля (надзора). Практическая реализация принципов изменит взаимоотношения контрольно-надзорных органов с подконтрольными субъектами, представители бизнеса смогут чувствовать себя уверенно и спокойно работать, и вместе с тем, контрольно-надзорные органы будут выполнять свои функции в интересах людей.

### **Список литературы**

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс] Режим доступа: URL <http://www.garant.ru> (дата обращения: 29.06.2018).

2. Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации» (документ опубликован не был).

3. Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы, утвержденная Председателем Правительства РФ 19.06.2014 г. № 3853п-П16 [Электронный ресурс] Режим доступа: URL <http://www.garant.ru> (дата обращения: 29.06.2018).

4. Паспорт программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденный 21 декабря 2016 года по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный ресурс] Режим доступа: URL <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 29.06.2018).

5. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс] Режим доступа: URL <http://www.garant.ru> (дата обращения: 29.06.2018).

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» [Электронный ресурс] Режим доступа: URL <http://www.garant.ru> (дата обращения: 29.06.2018).

7. Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 г. № 934-р «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс] Режим доступа: URL <http://www.garant.ru> (дата обращения: 29.06.2018).

8. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. протоколом заседания проектного комитета от 12 сентября 2017 г. № 61 (11)) [Электронный ресурс] Режим доступа: URL <http://www.garant.ru> (дата обращения: 29.06.2018).

9. Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году». – Москва. 2017 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ar.gov.ru/news/44917/1/0/1/10/index.htm> (дата обращения: 29.06.2018).

10. Никонова Ю. Ш. Реализация принципов государственного контроля (надзора) в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти / Ю. Ш. Никонова // Полицейская деятельность. – 2018. – № 2. – С. 7-18.

#### References:

1. Federal law of 26.12.2008 № 294-FZ «on protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control» [Electronic resource] access mode: URL <http://www.garant.ru> (date of circulation: 29.06.2018).

2. The concept of the draft Federal law «on state and municipal control and supervision in the Russian Federation» (the document was not published).

3. The concept of increase of efficiency of kontrolno-supervising activity of bodies of state power and bodies of local self-government 2014-2018, approved by the Prime Minister 19.06.2014,

№ 3853п-R16 [Electronic resource] access mode: URL: [http:// www.garant.ru](http://www.garant.ru) (date accessed: 29.06.2018).

4. Passport of the program «Reform of control and Supervisory activities», approved on December 21, 2016 following the meeting of the Presidium of the Council under the President of Russia on strategic development and priority projects [Electronic resource] access mode: URL <http://government.ru/news/25930/> (date of circulation: 29.06.2018).

5. Decree of the Government of the Russian Federation dated 17.08.2016 № 806 «on the application of risk-based approach in the organization of certain types of state control (supervision) and amendments to some acts of the Government of the Russian Federation» [Electronic resource] access mode: URL [http:// www.garant.ru](http://www.garant.ru) (date of circulation: 29.06.2018).

6. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 5, 2010 № 215 «on approval of the Rules for the preparation of reports on the implementation of state control(supervision), municipal control in the relevant fields of activity and the effectiveness of such control (supervision)» [Electronic resource] access mode: URL [http:// www.garant.ru](http://www.garant.ru) (date of circulation: 29.06.2018).

7. The decree of the RF Government from 17.05.2016, № 934-R «On approval of main directions of development and implementation of the evaluation system of the effectiveness and efficiency of control and Supervisory activity» [Electronic resource] access mode: URL: [http:// www.garant.ru](http://www.garant.ru) (date accessed: 29.06.2018).

8. The standard of complex prevention of violations of mandatory requirements (app. minutes of the project Committee meeting of September 12, 2017 No. 61 (11) [Electronic resource] access mode: URL [http:// www.garant.ru](http://www.garant.ru) (date of circulation: 29.06.2018).

9. Report of the Ministry of economic development of the Russian Federation «on the implementation of state control (supervision), municipal control in the relevant areas of activity and the effectiveness of such control (supervision) in 2016». – Moscow. 2017 [Electronic resource] access mode: <http://ar.gov.ru/news/44917/1/0/1/10/index.htm> (date of circulation: 29.06.2018).

10. Nikonova Y. S. implementation of the principles of state control (supervision) in the control and supervision of activity of bodies of Executive power / Y. S. Nikonova // Police activity. - 2018. - № 2. – S. 7-18.