

УДК 342.1

## РЕФОРМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ВЕКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Дорохов Николай Иннокентьевич<sup>1</sup>,

канд. ист. наук,

e-mail: arnita@mail.ru,

<sup>1</sup>Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва, Россия

*Масштабные конституционные преобразования, вызванные внесением конституционных поправок в Основной закон государства – Конституцию Российской Федерации (в общей сложности внесено 206 поправок, которые предполагают принятие 98 федеральных законов), во многом предопределили масштабы и темпы процессов трансформации публично-правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления, в том числе и в области государственного и муниципального контроля (ст. 103.1, 107, 108, 125, 131–133 и другие статьи Конституции РФ). В статье рассматривается содержание реформы контрольно-надзорной деятельности как одного из ключевых направлений в трансформации публично-правового регулирования в сферах государственного и муниципального управления. Даны основные понятия, раскрыто состояние, а также определены проблемы и перспективы контрольно-надзорной деятельности.*

**Ключевые слова:** конституционная модернизация, публично-правовое регулирование, трансформация публично-правового регулирования, контрольно-надзорная деятельность, стратегическое планирование, финансово-бюджетная сфера, мониторинг

## REFORM OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITY AS A VECTOR OF TRANSFORMATION OF PUBLIC AND LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE

Dorokhov N.I.<sup>1</sup>,

Candidate of Historical Sciences,

e-mail: arnita@mail.ru,

<sup>1</sup>Moscow Witte University, Moscow, Russia

*Large-scale constitutional transformations caused by the introduction of constitutional amendments to the Basic Law of the State – the Constitution of the Russian Federation (in total, 206 amendments were made, which imply the adoption of 98 federal laws) largely predetermined the scale and pace of the processes of transformation of public law regulation in the sphere of state and municipal administration, including in the field of state and municipal control (Articles 103.1, 107, 108, 125, 131–133, etc.) of the Constitution of the Russian Federation. The article examines the content of the reform of control and supervisory activities as one of the key directions in the transformation of public law regulation in the spheres of state and municipal administration. The basic concepts are given, the state is revealed and the problems and prospects of the control and supervisory activity are determined.*

**Keywords:** constitutional modernization, public law regulation, transformation of public law regulation, control and supervisory activities, strategic planning, financial and budgetary sphere, monitoring

DOI 10.21777/2587-9472-2021-4-25-35

Современный этап развития российского общества во многом предопределяется масштабными процессами конституционной модернизации, инициированными Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г., получившими впоследствии закрепление и развитие в принятии конституционных поправок к Основному закону РФ. Конституционные новеллы явились ориентиром для дальнейшего обновления российского законодательства и правовой системы в целом, актуализировали во многом процессы трансформации во всех областях общественного развития, прежде всего в сфере государственного и муниципального управления.

Для российского государства проблема публично-правового регулирования общественных отношений в различных сферах российского общества является одной из наиболее актуальных тем. Все эти годы, в процессе перманентного реформирования власти и управления, ставилась задача теоретического осмысления и практического воплощения сущности, смысла, содержания и механизма публично-правового регулирования.

В теоретическом плане данная проблема впервые получила рассмотрение еще в советский период в трудах Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, В.Г. Афанасьева, Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, в последующие годы – в работах Н.И. Матузова, А.В. Малько, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, Л.А. Морозовой, исследованиях таких ученых-административистов, как Д.Н. Бахрах, В.М. Манохин, М.А. Лапина, Ю.А. Тихомиров, Ю.Н. Стариков, Н.Ю. Хаманева, а также изучалась специалистами в области государственного и муниципального управления, среди которых В.Е. Чиркин, Н.И. Глазунова, С.Ю. Наумов, А.В. Пикулькин и др.

В практическом плане состояние, проблемы и перспективы совершенствования публично-правового регулирования нашли отражение в указах Президента РФ (2000–2021), постановлениях Правительства РФ, концепциях административных реформ с начала 2000-х гг., содержание которых принципиально составили: модернизация государственной власти, включающая в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти; реформа административно-территориального устройства государства; реформа региональной государственной власти и местного самоуправления; разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью; реформа государственной и муниципальной службы; реформа функций и структуры исполнительной власти и др. [1, с. 149–204].

С началом реформ был сделан акцент на устранение жестких подходов к организации публично-правового регулирования в различных сферах развития общества: отказ от его излишней централизации, «жесткого администрирования», поощрялись самостоятельность и инициативность со стороны исполнительных органов местного управления и самоуправления. Однако такой подход в трансформации публично-правового регулирования вскоре привел к негативным последствиям, главным среди которых является, по существу, разрушение государственного управления.

С середины 2000-х гг. начинается процесс поиска сбалансированного использования принципа централизации и децентрализации, сочетания публичных и частных интересов в публично-правовом регулировании общественных отношений. Это привело к констатации признания необходимости как государственного управления в ключевых сферах жизнедеятельности (обеспечение обороны и безопасности, в социальных областях – образование, социальная защита, труд и занятость населения, здравоохранение), так и государственного-правового регулирования в отдельных сферах экономики: промышленность; топливно-энергетический комплекс; сельское хозяйство; жилищно-коммунальный комплекс.

Перемены в трансформации публично-правового регулирования российского общества, начиная со второй половины 2000-х гг., вызвали необходимость нового этапа теоретического осмысления состояния и перспектив повышения эффективности механизма государственно-правового регулирования развития общества.

На первый план вышли проблемные задачи, сложившиеся в системе государственного управления, требующие своего разрешения, в числе которых необходимость создания единой системы вертикали власти, недопустимость передачи государственных функций предпринимательским кругам, строгое соблюдение принципа профессионализма и компетенции государственными и муниципальными служащими, в целом чиновничьим аппаратом, борьба с коррупцией в сфере публичного управления с одновременным расширением возможностей институтов формирующегося гражданского общества

в их участии в управленческих вопросах, публично-правовом регулировании развития российского общества.

Приведенные теоретические рассуждения дают возможность обратиться к понятию публично-правового регулирования, под которым, на наш взгляд, следует понимать **осуществляемое при помощи системы публичных (организационных) и правовых средств воздействие на сферы (области) общественных отношений с целью их упорядочения, достижения эффективного результата по реализации действующего законодательства в различных сферах правовой регуляции.**

Ядром публично-правового регулирования является государственно-правовое регулирование. К наиболее важным характеристикам публично-правового регулирования относятся: механизм публично-правового регулирования, его структура и содержание; стадии механизма публично-правового регулирования и их особенности; способы и типы публично-правового регулирования; критерии, условия повышения эффективности публично-правового регулирования и пр.

**Трансформация** (от позднелат. *transformation* – «превращение, преобразование») **публично-правового регулирования – процесс изменения, преобразования управления общественными процессами по причине новых целей, задач общественно-государственного развития, вызванных качественно новыми этапами и факторами развития общества.**

Анализируя социальные, частноправовые и государственно-правовые процессы, можно выстроить модель взаимодействия общества и государства. Выбор приоритета дает возможность говорить о двух предполагаемых вариантах развития России в набирающем исторические темпы развития XXI в.

**Первый вариант** состоит в том, что верховная власть для быстрого создания той или иной модели государственного порядка должна опираться на силу, в том числе вооруженную. При этом юридический процесс развивается сверху вниз, организуя общество на незыблемых юридических началах. При таком варианте развития государства в обществе устанавливается жесткая юридическая регламентация, т.к. верховная власть опирается не на общество, а на силу своего аппарата. Роль права при этом варианте развития государства возрастает, но не общество, а верховная власть является его источником.

Во **втором варианте** развития государства частноправовой процесс, перерастая в публично-правовой, приводит к узакониванию государством таких юридических форм, которые вырабатываются самим обществом, а государство определяет лишь границы права, но не его основания. При этом развитие права происходит медленнее, т.к. не политические, а экономические отношения преобладают во втором варианте [2, с. 4–5].

Господство права во втором варианте обеспечивается не политическими средствами, а тем, что общество само приходит к сознанию необходимости правопорядка. В соответствии с целями общества происходит утверждение государства общего блага, социального по своему назначению и правового по своей природе.

Следует заметить, что модель развития российского государства, эволюции его формы по второму варианту весьма содержательно вписывается в объявленные современным политическим руководством России концепции, стратегии и планы модернизации системы государственной власти, российского общества, развития правового государства, совершенствования основ гражданского общества.

Концептуальные основы данной модели взаимодействия общества и государства получили закрепление в обновленной Конституции РФ и взяты в качестве определяющих ориентиров на стратегическую перспективу развития российского общества и государства. В их числе выделяются:

- преемственность в развитии российского государства, защита исторической правды; дети как приоритет государственной политики (ст. 67.1 Конституции РФ);
- язык, культура, этнокультурное многообразие и поддержка соотечественников за рубежом (ст. 68–69 Конституции РФ);
- социальные стандарты и гарантии (ст. 75, 75.1 Конституции РФ);
- политика государства в области мира и безопасности (ст. 79.1 Конституции РФ);
- расширение полномочий органов законодательной (представительной) власти в системе государственного управления (ст. 83, 102, 103, 109, 111, 112 Конституции РФ);
- парламентский контроль (ст. 103.1 Конституции РФ);
- конституционный контроль (ст. 107, 108, 125 Конституции РФ);

– требования к должностным лицам в сфере публичной власти (ст. 77, 78, 81, 95, 97, 110, 119, 129 Конституции РФ);

– единая система публичной власти (ст. 80, 131–133 Конституции РФ) и др.

Высказанные теоретико-правовые и философские рассуждения и замечания объективно подвели во втором десятилетии XXI в. к осознанию российским государством и его властными институтами необходимости трансформации механизма публично-правового регулирования в условиях новых стратегических целей и задач развития общества и государства.

Первой попыткой предопределить новую модель публично-правового регулирования в новых экономических, политических, социальных, внешнеполитических условиях развития общества стал Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>1</sup>. Однако многие показатели данного акта остались невыполненными.

Новые рубежи государственно-правового и социально-экономического развития Российской Федерации определены в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»<sup>2</sup>. В качестве приоритетных названы 9 национальных целей развития российского государства и общества: устойчивый естественный рост численности населения; повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет); обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; снижение в два раза уровня бедности; улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно; ускорение технологического развития, увеличение количества организаций, осуществляющих инновации, до 50 %; ускоренное внедрение цифровых технологий; вхождение России в число пяти крупнейших экономик, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне не более 4 %; создание в базовых отраслях высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора.

В сложившихся условиях наиболее вероятным процессом устойчивого развития общества, его экономической и социальной сферы является векторное развитие, т.е. в какой-то степени точечное, целенаправленное ускоренное развитие в отдельных областях социально-экономического развития общества. К таким направлениям социально-экономического развития на современном этапе относятся здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, автодороги, рынок труда, наука, цифровая экономика, культура, малый бизнес, сотрудничество и экспорт, демография. В общей сложности насчитывается 12 направлений.

Одними из ключевых условий векторного развития социально-экономической, административно-политической и межотраслевой сфер российского общества являются трансформация публично-правового регулирования общественных отношений, совершенствование института администрирования, системное совершенствование административно-правовых основ в рассматриваемых областях, выявление круга организационных и правовых проблем, связанных с оценкой, состоянием и перспективами развития рассматриваемых сфер [3].

Наиболее востребованным направлением трансформации публично-правового регулирования общественных процессов, совершенствования процессов администрирования в социально-экономической сфере является организация и функционирование **контрольно-надзорной деятельности** государства, его органов на всех уровнях государственно-управленческой деятельности. Острота данного вопроса во многом определилась разработкой, обсуждением и принятием новой концепции, а впоследствии – начавшейся реформы (с 2016 г.) контрольно-надзорной деятельности, в содержании которой можно выделить несколько ключевых позиций:

1) построение новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического развития (**материально-правовой аспект контрольно-надзорной деятельности**);

2) установление детальных правил, обязательных стандартов, относящихся к организации контрольно-надзорной деятельности (**процессуально-правовой аспект**);

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – 7 мая. – № 19. – Ст. 2338.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – 14 мая. – № 20. – Ст. 2817.

3) введение впервые в российской административно-правовой практике таких **ключевых понятий**, как контрольно-надзорное производство, контрольно-надзорные мероприятия, контрольно-надзорные действия, и обоснование их содержания.

В научный оборот, а также в практику служебных совещаний введено понятие **«регуляторная гильятина»**. Важным звеном в формировании «дорожной карты» реформы контрольной надзорной деятельности явились разработка, обсуждение и принятие Федерального закона РФ от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 6 декабря 2021 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Содержание закона заметно отличается от предшествующих законодательных актов, ранее регламентировавших основы организации контрольной деятельности государства и государственных органов. Для справки отметим, что закон содержит 6 разделов, 19 глав, 98 статей.

Основными правовыми, теоретическими и организационными аспектами стали следующие положения: понятие и сфера нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – контроля); полномочия соответствующих органов и принципы государственного и муниципального контроля; предмет, объекты, организация и информационное обеспечение контроля (надзора); правовой статус участников государственных и муниципальных правовых отношений в области контроля (надзора); характер и содержание контрольных (надзорных) мероприятий, требования к их проведению; особенности исполнения принятых решений контрольных (надзорных) органов; специальные режимы государственного контроля (надзора) и др.

Важно отметить, что отправными положениями реализации механизма «регуляторной гильотины» должны стать относительно новые для российского права институты – контрольно-надзорное производство, контрольно-надзорные мероприятия, контрольно-надзорные действия.

В **содержании контрольно-надзорного производства**, под которым понимается систематизированный комплекс последовательно совершаемых действий и принимаемых решений контрольно-надзорных органов, их должностных лиц по оценке соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований, а также исполнения предписаний данных органов по результатам такой оценки, нацеленных на выявление и устранение нарушений обязательных требований, выделяют несколько стадий: открытие контрольно-надзорного производства; проведение контрольно-надзорного мероприятия; оформление результатов контрольно-надзорного мероприятия; исполнение решений контрольно-надзорного органа. Возможна факультативная стадия – обжалование решений, действий (бездействия) контрольно-надзорного органа.

Одним из ключевых понятий нового закона является **контрольно-надзорное мероприятие**, под которым понимается комплекс взаимосвязанных действий, включающих контрольно-надзорные действия, совершаемые в целях оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований. Предусматривается 9 таких мероприятий: выездное обследование; контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка; наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности).

**Контрольно-надзорные действия** – третий компонент «регуляторной гильотины» – это конкретные действия, совершаемые соответствующей инстанцией в целях сбора доказательств соблюдения или несоблюдения контролируемым лицом обязательных требований. Такими действиями являются осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, экспертиза, эксперимент, испытание и др. Важно подчеркнуть, что перечень как контрольно-надзорных действий, так и контрольно-надзорных мероприятий законодательно строго ограничен. Более того, законом устанавливается, что для каждого вида контрольно-надзорного мероприятия может применяться только определенная совокупность действий.

Важной особенностью реформы контрольно-надзорной деятельности явилось детальное фиксирование положения всех субъектов, участвующих в процессе осуществления контроля, т.е. контролируемых лиц, контрольно-надзорных органов, экспертов, представителей, инспекторов и др. Устанавливается круг их прав, обязанностей и гарантий.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – 3 августа. – № 31 (ч. 1). – Ст. 5007.

Новое освещение содержит понятие контрольно-надзорного дела как совокупности документов, относящихся к контрольно-надзорному мероприятию в отношении конкретного лица, которое ведется контрольной инстанцией. Федеральный закон и реформа контрольно-надзорной деятельности существенно расширили возможности применения современных информационных технологий при осуществлении контрольно-надзорного производства: электронный обмен документами между участниками процесса, создание информационных ресурсов, обеспечивающих проведение мероприятий, формирование электронных личных кабинетов контролируемых лиц и др.

Такое радикальное видение механизма «регуляторной гильотины», безусловно, потребовало существенного обновления действующей системы нормативно-правового регулирования, решения вопроса об установлении гибкой системы правового регулирования отдельных видов контроля, принятия административных регламентов, регулирующих виды контроля и конкретные контрольные процедуры.

Следует подчеркнуть, что новый закон о государственном (муниципальном) контроле существенно отличается от прежних нормативно-правовых актов своей нацеленностью на процессуальность, т.е. четкую регламентацию последовательности и порядка проведения процедур при осуществлении контроля, законодательное установление прав и обязанностей лиц, участвующих в контроле, повышение эффективности работы самих контрольно-надзорных органов за счет большей регламентации процедур.

Все сказанное позволяет предположить создание в перспективе полноценного кодифицированного законодательного акта (типа кодекса), регламентирующего вопросы муниципального и государственного контроля (надзора). Полагаем, что начатая реформа контрольно-надзорной деятельности объективно выдвинула в практическую плоскость вопрос о создании в перспективе полноценного **кодекса контрольно-надзорного производства**. В данном кодексе, помимо четкой регламентации последовательности и порядка проведения процедур при осуществлении контроля, обоснования и выделения таких основных стадий контрольно-надзорного производства, как открытие производства, проведение контрольно-надзорного мероприятия, оформление его результатов, исполнение решений контрольно-надзорного органа, а также стадии обжалования решений и действий (бездействий) контрольно-надзорного органа, важное внимание должно уделяться статусу всех субъектов, участвующих в процессе осуществления контроля, т.е. контролируемых лиц, контрольно-надзорных органов, экспертов, представителей и др., и определению круга их прав, обязанностей, гарантий и пр.

Принятие в перспективе данного кодекса, надеемся, позволит, с одной стороны, эффективно защищать интересы хозяйствующих субъектов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, а с другой – действовать контрольно-надзорным органам только в рамках установленных процедур и мероприятий. Представляется, что весьма заметными положениями (требованиями) будущего кодифицированного законодательного акта должны стать вопросы превентивного контроля, повышения качества правоприменения с использованием современных информационных технологий, таких как электронный обмен документами между участниками процесса, создание информационных ресурсов и электронных личных кабинетов контролируемых лиц и др., а также совершенствования института административной ответственности.

Что касается последнего, а именно института административной ответственности, то в связи с проводимой реформой контрольно-надзорной деятельности его роль в содержании административно-правовых основ развития социально-экономической сферы российского общества значительно возрастает. На наш взгляд, назрела ситуация уточнения или даже пересмотра отдельных составов административных правонарушений именно под влиянием контрольно-надзорных мероприятий и процедур. Это касается и отдельных элементов объективной стороны административного правонарушения, и состава субъектов, сроков администрирования и пр.

Ожидаемый уже не первый год новый вариант Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), безусловно, должен отразить эти тенденции. Впервые отмеченные изменения в институте административной ответственности нашли отражение в Федеральном законе РФ от 7 июня 2017 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который значительно усилил административную ответственность руководящего состава хозяйствующих субъектов в социально-экономической сфере развития российского общества за различные нарушения (невыполнение в установленные сроки вынесенных

предписаний, распространение ответственности за неисполнение представлений и пр.)<sup>4</sup>. Отметим, что за эти годы в содержание действующего КоАП РФ в общей сложности было внесено порядка тридцати с лишним изменений, касающихся институтов контрольно-надзорной деятельности в таких сферах и областях, как санитарно-эпидемиологическое состояние (гл. 6), охрана окружающей среды и природопользования (гл. 8), промышленности, строительства и энергетики (гл. 9), финансов, налогов и сборов (гл. 15) и др.

Однако заметим, что на практике достаточно часто исполнение требований, отраженных в представлениях и предписаниях, не всегда в полной мере зависит от объекта контроля, в связи с чем нарушаются установленные сроки. На сегодня сложилась достаточно убедительная административно-правовая практика, свидетельствующая об усилении роли института административной ответственности за правонарушения в отдельных областях векторного развития социально-экономической сферы российского общества, вызванная проводимыми контрольными мероприятиями.

Так, к примеру, за первый год реформы (2016) реализации функции контроля только в финансово-бюджетной сфере по Смоленской области проведено 64 контрольных мероприятия на общую сумму 288 млн р., выявлено нарушений на 1648,8 млн р. На 1 декабря 2017 г. проведено 75 контрольных мероприятий и 13 обследований, выявлено нарушений на сумму 2163,4 млн р. За 2016 г. составлено 11 протоколов об административных правонарушениях и устранено нарушений на сумму 44,3 млн р. За 11 месяцев 2017 г. составлено 15 протоколов об административных правонарушениях и устранено нарушений на сумму 10,1 млн р., а общая сумма штрафов составила 165 тыс. р. По результатам проведенных контрольных мероприятий в адрес проверенных организаций в 2016 г. направлено 10 предписаний и 18 представлений, а за 11 месяцев 2017 г. – 14 предписаний и 22 представления. Органам прокуратуры в 2016 г. направлены 23 материала по результатам проведенных ревизий и проверок на общую сумму 1392 млн р., за 11 месяцев 2017 г. – 15 материалов на общую сумму 1679,4 млн р. В 2016 г. возбуждено два уголовных дела на общую сумму нарушений в 95,3 млн р. По состоянию на 1 декабря 2017 г. возбуждено одно уголовное дело на общую сумму нарушений, составившую 145,4 млн р. [4, с. 21]. Данная картина, по мнению контрольно-счетных органов, остается практически неизменной и в наше время.

Одним из наглядных и при этом трагических примеров последнего времени низкой ответственности в организации контрольно-надзорной деятельности, с одной стороны, и продолжающейся практики несоблюдения выполнения предписаний, поступаемых от контрольно-надзорных органов, – с другой, явился факт преступного отношения в организации производства на угольной шахте «Листвяжная» в Кемеровской области (25 ноября 2021 г.). Как показали предварительные итоги расследования причин трагедии, в результате которой погиб 51 человек, пострадали 239, только в 2021 г. в «Листвяжной» было проведено 127 проверок. Ростехнадзор зафиксировал 941 нарушение. Девять раз шахта приостанавливала работу. Общая сумма штрафов составила свыше 4 млн р. (для справки: по сообщению ТАСС, архивировано 26 ноября 2021 г.). При этом объект контрольно-надзорной деятельности – АО «Холдинговая компания «СДС-Уголь»», входящий в состав «Сибирского делового союза», должным образом не реагировал на предписания Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, а также иных контрольно-надзорных инстанций.

Реформа контрольно-надзорной деятельности затрагивает многие направления, области и сферы деятельности: от контроля за процедурами планирования до реализации принимаемых решений; методологии перехода от репрессивности к превентивности, от наказания к предупреждению; от масштабных общегосударственных проектов до внутреннего корпоративного аудита и др.

Тем не менее, на наш взгляд, одним из определяющих направлений современной реформы в области контрольно-надзорной деятельности является **контроль в финансово-бюджетной сфере**, а именно проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в данной области. К сожалению, общая ситуация массовых нарушений в финансово-бюджетной сфере по-прежнему остается далеко не благополучной.

По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, только за период с января по август 2019 г. в России совершено 18,4 тыс. коррупционных преступлений в финансово-бюджетной

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 24. – Ст. 3487.

сфере, из которых 5,5 тыс. – в крупном и особо крупном размерах. Общий ущерб по оконченным уголовным делам составил порядка 102 млрд р. В бюджет возвращено 27 млрд р.

Приведем еще один цифровой ряд, характеризующий состояние положения дел в финансово-бюджетной сфере государства.

В период радикальной чистки банковской системы (2015–2020) Центральный банк России отозвал лицензию у каждого третьего российского банка. По подсчетам специалистов, только у первых 300 банков, лишившихся лицензии, реальная общая дыра в капитале составила 1,4 трлн р., а 47 % их активов, т.е. почти половина, оказались липой. Как считают эксперты, если Центральный банк РФ продолжит подобную практику, то примерно еще у около 400 банков всплывут те же проблемы. Однако тогда общая черная дыра достигнет минимум 6 % валового внутреннего продукта, или примерно 5,5 трлн р.

В свое время появился скандальный доклад Агентства по страховым вкладам, в котором прямым текстом было сказано, что 80 % рухнувших банков обанкротились по чисто криминальным причинам. Масштабы наворованного лично банкирами составили сумму в 550 млрд р. Продолжает расти тенденция оттока капитала из России за рубеж. Только за шесть месяцев 2019 г. капиталотток вырос в 1,5 раза, составив 27,3 млрд долл. При этом наиболее рекордным в этом отношении стал 2014 г., когда за рубеж утекли 153 млрд долл., что составило почти 10 трлн р., т.е. больше половины годового бюджета Российской Федерации<sup>5</sup>.

В этих условиях, безусловно, возрастает роль новых подходов, стандартов в обеспечении непрерывности контрольной деятельности в рассматриваемой сфере. В соответствии с Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»<sup>6</sup> Федеральное казначейство РФ стало основным контрольно-ревизионным органом исполнительной власти, регламентирующим как планирование, так и организацию, проведение контрольно-надзорных мероприятий. В настоящее время оно выполняет полный цикл организационно-функциональной модели внутреннего государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: от предварительного и текущего до последующего контроля, осуществляемого по результатам исполнения бюджета, а также определения применяемых мер ответственности к лицам, совершившим нарушения действующего законодательства.

Специалисты отмечают, что на сегодняшний день Федеральное казначейство РФ обладает всем необходимым для качественного решения вопросов контрольно-надзорной деятельности: от информационных систем и программного обеспечения с необходимой базой данных до воплощения Стандартов внутренней организации контрольных мероприятий, в которых устанавливаются единые нормы, прозрачность, превентивность и др., что позволяет избегать возможного воздействия со стороны объектов контроля с одновременным повышением скорости и результативности деятельности контролеров (ревизоров) [4, с. 19].

Соответственно, представляется важной дальнейшая работа по созданию единой системы универсальных стандартов, в рамках которой нашли бы отражение все элементы и раскрывались правила контрольной деятельности, в числе которых принципы, термины, определения, формы, способы, положения, руководства и др., регулирующие все ее этапы. Кроме того, функционирование контрольно-надзорной деятельности нуждается в методических рекомендациях, комментариях со стороны специалистов и официальных структур, в которых освещались бы вопросы проведения финансового контроля, использования средств федерального бюджета на развитие информационных технологий, научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок.

Таким образом, разработанные универсальные стандарты, методические рекомендации, а также классификатор нарушений позволят автоматизировать Федеральному казначейству РФ внутренние процессы планирования, организации контрольно-надзорной деятельности, а также унифицировать критерии и подходы к осуществлению финансового аудита [4, с. 20].

Специалисты отмечают, что в условиях масштабного развития цифровых технологий необходимо ожидать трансформацию системы публичного (государственного и муниципального) финансового

<sup>5</sup> См.: Аргументы недели. – 2019. – № 46. – 27 ноября – 3 декабря.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – 8 февраля. – № 6. – Ст. 831.



контроля во многих областях социально-экономического развития, а также государственный (муниципальный) финансовый контроль на абсолютно новом уровне. Условиями и предпосылками такого рода утверждений называются новая управленческая парадигма, выстраиваемая в системе публичного управления, диджитализация процессов, затрагивающих функционирование публичных финансов, осмысление ключевых понятий и внедрение их в практику контрольно-надзорной деятельности: цифровой профиль контролера, цифровой протокол, цифровой бюджет, использование технологии *blockchain* (блокчейн) и другие потенциалы искусственного интеллекта.

Вместе с тем новые возможности осуществления контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере объективно выводят на ряд проблем (рисков, вызовов), которые нельзя не учитывать в процессе реформирования. К таковым относятся:

1) существующие пробелы в правовом регулировании обмена информацией между участниками контрольных отношений. При этом существует реальная угроза утраты такой информации или же ее попадания к ненадлежащим субъектам, что, в свою очередь, влечет за собой последствия неблагоприятного характера, вплоть до раскрытия корпоративной, служебной и даже государственной тайны;

2) новая группа проблем является следствием первой и состоит из потенциальных нарушений прав и законных интересов контролирующих органов и подконтрольных лиц, которые могут возникнуть в результате применения новых технологий в механизме публичного финансового контроля;

3) переход от бумажного (привычного) документооборота к документам электронным, а также введение электронного документооборота в деятельности объектов и субъектов публичного финансового контроля повышают риск утраты электронных документов, например, из-за хакерских атак или же взломов электронной системы [5, с. 154–158].

Изложенные проблемы и риски как иллюстрация возможных перспектив совершенствования контрольно-надзорной деятельности в условиях начатой реформы – лишь малая часть массива существующих вопросов, возникающих в связи с цифровизацией общественных отношений. Поиск возможных решений для обозначенных рисков должен стать приоритетным и необходимым.

Что касается иных направлений контрольно-надзорной деятельности, то их достаточно много. Полагаем возможным выделить некоторые из них. В частности, большинство специалистов полагают, что новой парадигмой контрольно-надзорной деятельности должен стать **переход от репрессивности к превентивности**, от наказания к предупреждению. В этих условиях должна быть создана эффективная система информирования о грядущих и существующих рисках в финансово-бюджетной сфере, взаимодействия всех элементов и структур финансово-контрольной деятельности [6].

Важным направлением контрольно-надзорной деятельности должен стать контроль над реализацией документов стратегического планирования развития отрасли, субъекта, региона, вплоть до муниципального образования. В качестве некоторой иллюстрации обратимся к вопросам организации контроля стратегического планирования на муниципальном уровне [7].

В соответствии с Федеральным законом РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>7</sup> стратегическое планирование на муниципальном уровне определяется как деятельность соответствующих участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципального образования, его экономики и управления.

Логично предположить, что основными этапами стратегического планирования муниципального образования должны стать: процессы создания и претворения в жизнь программ и планов развития муниципального образования; комплекс мероприятий, нацеленных на выполнение стратегических задач муниципального развития; осуществление мониторинга и контроля над реализацией стратегического планирования в сфере социально-экономического развития муниципального образования и др.

Основными документами, которые будут отражать результаты мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в муниципальном образовании, должны стать: ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации, иных должностных лиц и подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 30 июня. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3378.

сводные годовые доклады о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ; предложения по повышению эффективности всех звеньев системы стратегического планирования и др.

Решение столь содержательных и конструктивных задач в области контрольно-надзорной деятельности на уровне реализации документов стратегического планирования в муниципальном образовании объективно актуализирует, на наш взгляд, ряд проблем с проведением мониторинга и контроля, в числе которых:

- необходимость системного и регулярного обучения специалистов, которые осуществляют разработку документов стратегического планирования;
- формирование банка методических рекомендаций для определения содержательной части документов стратегического планирования;
- возможность привлечения сторонних специалистов, компаний-разработчиков для более грамотного и эффективного формирования пакета документов стратегического планирования;
- создание системы взаимодействия муниципальной, межмуниципальной и региональной власти по стратегическим вопросам планирования с учетом содержания отраслевых программ;
- формирование механизма эффективного взаимодействия с бизнес-сообществом, местными и региональными общественными объединениями, активными группами населения.

Полагаем, что нами предприняты попытки системного изложения современного состояния контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации как вектора трансформации публично-правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления, уточнены ключевые понятия и организационно-правовые институты, определены приоритетные направления реформирования и совершенствования мониторинга и контроля в отдельных областях государственного и муниципального управления с учетом и на основе программно-целевых, институциональных, нормативно-правовых, проблемных аспектов. Результаты проведенного исследования могут иметь как научную, так и практическую значимость.

### Список литературы

1. Наумов С.Ю., Гегедюш Н.С., Мокеев М.М., Подсумкова А.А. Государственное и муниципальное управление. – Москва: Дашков и К°, 2012. – 552 с.
2. Правкин С.А. Генезис форм государства и права в России: монография. – Москва: МИЭМП, 2005. – 200 с.
3. Дорохов Н.И. Векторное развитие социально-экономической сферы российского общества: административно-правовые аспекты // Устойчивое развитие: общество, экология, экономика: материалы XV Междунар. науч. конф.: в 4 ч. – Москва: изд. МУ им. С.Ю. Витте, 2019. – Ч. 4. – С. 36–49.
4. Лаврова Е.В., Моргунов Т.Н. Проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере // Государственная служба. – 2019. – Т. 21, № 3. – С. 18–22.
5. Шичанин М.А. К вопросу о месте цифровых технологий в системе публичного финансового контроля // Государство и право. – 2021. – № 5. – С. 154–158.
6. Полозков М.Г., Корнилов И.Н. Современный контроль и аудит: от репрессивности к превентивности // Государственная служба. – 2019. – Т. 21, № 1. – С. 58–63.
7. Симакова Е.Ю. Контроль над реализацией документов стратегического планирования в муниципальных образованиях // Государственная служба. – 2018. – Т. 20, № 6. – С. 59–64.

### References

1. Naumov S.Yu., Gegedyush N.S., Mokeev M.M., Podsumkova A.A. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. – Moskva: Dashkov i K°, 2012. – 552 s.
2. Pravkin S.A. Genezis form gosudarstva i prava v Rossii: monografiya. – Moskva: MIEMP, 2005. – 200 s.
3. Dorohov N.I. Vektornoe razvitie social'no-ekonomicheskoy sfery rossijskogo obshchestva: administrativno-pravovye aspekty // Ustojchivoe razvitie: obshchestvo, ekologiya, ekonomika: materialy XV Mezhdunar. nauch. konf.: v 4 ch. – Moskva: izd. MU im. S.Yu. Vitte, 2019. – Ch. 4. – S. 36–49.
4. Lavrova E.V., Morgun T.N. Problemy vnedreniya v praktiku effektivnyh instrumentov kontrolya v finansovo-byudzhetnoj sfere // Gosudarstvennaya sluzhba. – 2019. – T. 21, № 3. – S. 18–22.

5. *Shichanin M.A.* К вопросу о месте цифровых технологий в системе публичного финансового контроля // *Gosudarstvo i pravo.* – 2021. – № 5. – С. 154–158.
6. *Polozkov M.G., Kornilov I.N.* Современный контроль и аудит: от репрессивности к превентивности // *Gosudarstvennaya sluzhba.* – 2019. – Т. 21, № 1. – С. 58–63.
7. *Simakova E.Yu.* Контроль над реализацией документов стратегического планирования в муниципальных образованиях // *Gosudarstvennaya sluzhba.* – 2018. – Т. 20, № 6. – С. 59–64.