

УДК 340.132.83
ББК 67.401.06

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Т. В. Филипенко

Институт экономических исследований при Правительстве ДНР (Донецк, Россия)

В статье рассмотрены особенности правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в Донецкой Народной Республике как новом субъекте Российской Федерации. Приведены нормативно-правовые документы, регламентирующие порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий в переходный период. Определены организационно-правовые мероприятия, необходимые для формирования региональной системы контроля и надзора в Донецкой Народной Республике.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, государственный контроль, контрольно-надзорные органы, региональный контроль.

LEGAL REGULATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

T. V. Filipenko

Institute of Economic Research under the Government of the DPR (Donetsk, Russia)

The article considers the features of the legal regulation of control and supervisory activities in the Donetsk People's Republic, as a new subject of the Russian Federation. The normative legal documents regulating the procedure for conducting control and supervisory activities during the transition period are presented. The organizational and legal measures necessary for the formation of a regional control and supervision system in the Donetsk People's Republic have been identified.

Keywords: executive authorities, state control, supervisory authorities, regional control.

DOI: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2024\)2.4](https://doi.org/10.14258/ralj(2024)2.4)

Региональный государственный контроль (надзор) как разновидность государственного контроля (надзора) представляет собой деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на своей территории за счет средств бюджета соответствующего субъекта.

Теоретические и практические вопросы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне являются предметом исследования многих ученых, среди которых А. Г. Александров [1], Е. И. Добролюбова, И. С. Шемончук [2], Е. Ю. Москвитин [3], Н. Л. Шелухин [4], И. Ф. Хараберюш [5] и другие. Однако вопросы формирования системы регионального контроля (надзора) остаются актуальными, особенно для новых регионов Российской Федерации.

В Донецкой Народной Республике с вхождением в состав Российской Федерации начался процесс формирования региональной системы контрольно-надзорной деятельности в соответствии с российским законодательством.

Основным законом, регулирующим контрольно-надзорную деятельность в России, является Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ (далее — Закон № 248-ФЗ) [6]. В настоящем законе функциональное понятие «государственного надзора» тождественно понятию «государственного надзо-

ра», т. е. понятия «надзор» и «контроль» законодатель считает равными, такая же ситуация прослеживается и в других нормативных правовых актах.

Стоит отметить, что с юридической точки зрения между контролем и надзором нет существенной разницы. Цель и того, и другого — обеспечить соблюдение законности и установленных правил подконтрольным субъектом. Как контрольные, так и надзорные органы имеют право применять к нарушителям санкции, предусмотренные законодательством. Поэтому часто эти понятия используются как взаимозаменяемые.

С управленческой точки зрения между понятиями «контроль» и «надзор» имеются существенные различия. Контроль — это элемент системы управления, который выполняет функцию обратной связи, посредством которой субъект управления получает достоверную информацию о последствиях своего воздействия на объект управления, что позволяет ему корректировать свои действия для достижения оптимальных результатов. Контролирующий орган заинтересован не только в обеспечении соблюдения законности, но и в том, чтобы ресурсы использовались рационально, а система работала наиболее эффективно. В отличие от контрольных надзорные органы не являются элементом системы управления, они не интересуются, насколько эффективно работает подконтрольный объект, насколько рационально используются ресурсы и как будут устраняться нарушения и недостатки. Надзорный орган преследует одну цель: обеспечить соблюдение законности и установленных правил. Таким образом, особенностями надзора являются: во-первых, его внешний характер; во-вторых, сосредоточенность только на соблюдении законности; в-третьих, ориентированность на выявление недостатков и наказание виновных [7, с. 12].

Закон № 248-ФЗ выделяет три уровня государственного контроля (надзора): федеральный, региональный, муниципальный. В настоящее время на федеральном уровне выделяется 100 видов государственного контроля, на региональном — 33, на муниципальном — 7.

Созданные в 2023 году территориальные органы федеральных органов исполнительной власти осуществляют: федеральный государственный пожарный надзор (Главное управление МЧС России по ДНР); надзор в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, строительный надзор, энергетический надзор, надзор за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования, надзор в области безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров, эскалаторов (Донецкое управление Ростехнадзора); надзор в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Управление Роспотребнадзора по ДНР) и другие.

Для формирования системы регионального государственного контроля и надзора в ДНР предусмотрен так называемый переходный период. В частности, до 1 января 2026 года должна быть создана новая система органов исполнительной власти. Указом Главы ДНР от 13 апреля 2023 года № 119 определена соответствующая система и структура органов исполнительной власти ДНР, а также установлено, что органы исполнительной власти республики, созданные до 30 сентября 2022 года, будут выполнять свои функции, согласно положениям и действующему законодательству до создания соответствующего исполнительного органа ДНР [8].

Вновь создаваемые органы исполнительной власти ДНР, предусмотренные Указом № 119, можно разделить на две группы:

1. Органы исполнительной власти, сочетающие контрольную (надзорную) деятельность с реализацией иных управленческих и регулятивных полномочий, например, Министерство экономического развития ДНР, Министерство промышленности и торговли ДНР, Министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности ДНР и другие.

2. Специализированные органы исполнительной власти, осуществляющие исключительно контрольные (надзорные) полномочия. Такими органами в ДНР являются Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, Государственная жилищная инспекция, Государственная инспекция строительного надзора.

В настоящее время в ДНР органы исполнительной власти, созданные до 30 сентября 2022 года, находятся в стадии ликвидации и, соответственно, созданы еще не все органы исполнительной власти, определенные Указом № 119. После их создания Правительством ДНР должны быть определены виды регионального государственного контроля (надзора) и установлен порядок его организации и осуществления, с учетом требований законодательства Российской Федерации.

В статье 22 Закона № 5-ФКЗ предусмотрено, что Правительство Российской Федерации определяет особенности применения положений законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле при организации проведения контрольных (надзорных) мероприятий, проверок соблюдения временных обязательных требований, а также об обязательных требованиях при установлении и оценке применения содержащихся в нормативных правовых актах требований [9].

Пунктом 4 Постановления Правительства РФ от 16 марта 2023 г. № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» предусматривается, что если решением высшего исполнительного органа субъекта федерации не установлено иное, виды регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории субъекта Российской Федерации не осуществляются [10]. Если же соответствующее решение принято, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации утверждается положение о виде регионального государственного контроля (надзора), виде муниципального контроля, которым устанавливается порядок организации и осуществления соответствующего вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля с учетом особенностей, предусмотренных для переходного периода.

Сроки и последовательность административных процедур при осуществлении вида регионального государственного контроля (надзора) устанавливаются административным регламентом осуществления регионального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности.

Следует отметить, что некоторые виды регионального государственного контроля уже определены нормативно-правовыми документами ДНР, в частности:

1. Региональный геологический контроль (надзор) определен статьей 3 Закона ДНР «О недропользовании на территории Донецкой Народной Республики» от 13 марта 2024 № 60-РЗ.

2. Региональный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определен статьей 13 Закона ДНР «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Донецкой Народной Республике» от 14 февраля 2024 г. № 54-РЗ.

3. Региональный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства об архивном деле в Донецкой Народной Республике определен статьей 15 Закона ДНР «Об архивном деле в Донецкой Народной Республике» от 04 февраля 2024 г. № 51-РЗ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2023 года № 402 установлено, что до 1 января 2026 года виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» на территории ДНР осуществляются с учетом установленных особенностей, касающихся проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, проверок на объектах чрезвычайно высокого и высокого риска, выдачи предписаний по итогам проведенных мероприятий, проведения профилактических мероприятий и профилактических визитов [10].

Основанием для проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий и внеплановых проверок может быть:

- решение высшего должностного лица ДНР, относящееся к видам регионального государственного и муниципального контроля;
- решение руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление вида федерального государственного контроля (надзора);
- решение руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти при осуществлении контроля за эффективностью и качеством его осуществления органами государственной власти ДНР, которым переданы полномочия по осуществлению видов федерального государственного контроля (надзора).

В основном такие решения касаются чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, когда возникает угроза причинения прямого вреда жизни или здоровью населения, обороне или безопасности государства. Проверки также могут быть проведены, например, по указанию Президента РФ, Председателя Правительства РФ, по требованию прокурора и в некоторых других случаях. При отсутствии согласования с органами прокуратуры могут быть применены меры по недопущению нарушения обязательных требований, проводиться профилактические мероприятия или контрольные мероприятия, не связанные с взаимодействием с подконтрольными лицами.

Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2023 года № 227 на территории ДНР с 1 июня 2023 года установлен режим постоянного федерального государственного контроля (надзора) в отношении опасных производственных объектов I класса опасности и гидротехнических сооружений I класса. До 1 января 2025 года введен мораторий на проведение плановых проверок в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений и федерального государственного энергетического надзора, а также запрет на возбуждение дел об административных правонарушениях. Контрольно-надзорные мероприятия по перечисленным видам федерального государственного надзора до 1 января 2028 года проводятся в форме профилактических визитов [11].

Профилактические визиты проходят в форме профилактической беседы, в ходе которой инспектор разъясняет сотрудникам предприятия обязательные требования к их деятельности, соблюдение критериев риска, основания и рекомендуемые способы их снижения, а также виды, содержание и интенсивность контрольных проверок, проводимых в объектах, принадлежащих предприятию. Кроме того, во время профилактического визита инспектор может проконсультировать предприятие о том, как избежать опасных ошибок при осуществлении хозяйственной деятельности.

Основная идея регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля заключается в ограничении административной нагрузки на бизнес и осуществлении профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий для обеспечения приемлемого уровня риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности [12, с. 46].

Вред охраняемым законом ценностям может быть связан с авариями, катастрофами, чрезвычайными ситуациями, пожарами, отравлениями, заболеваниями, эпидемиями и т. д. Поэтому при формировании региональной системы государственного контроля (надзора) в ДНР необходимо определить ценности, на защиту которых направлено осуществление контрольных мероприятий, установить перечень событий, которые могут причинить вред охраняемым законом ценностям, и предусмотреть случаи причинения такого вреда. Следует также учитывать, что в сфере хозяйствования ДНР значительное место занимают форс-мажорные риски, связанные не только со стихийными бедствиями, но и с военно-политической ситуацией в регионе.

Таким образом, для формирования региональной системы контрольно-надзорной деятельности в Донецкой Народной Республике в отведенный переходный период необходимо осуществить ряд организационно-правовых мероприятий, главными среди которых являются:

- формирование системы органов исполнительной власти и закрепление их контрольно-надзорных полномочий в соответствующих положениях;
- принятие решения относительно видов регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории Республики;
- утверждение положений о видах регионального государственного и муниципального контроля, устанавливающих порядок организации и осуществления каждого вида контроля с учетом существующих территориальных особенностей;
- регистрация контрольно-надзорных органов в информационных системах, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- разработка и утверждение программ профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- составление исчерпывающего классификатора обязательных требований, соответствие которым оценивается в рамках государственного и муниципального контроля (надзора);

- формирование сайтов контрольно-надзорных органов и их наполнение необходимыми нормативными и разъяснительными материалами, инструкциями по соблюдению обязательных требований, порядку проведения контрольно-надзорных мероприятий; стимулированию подконтрольных субъектов к добросовестному соблюдению обязательных требований.

Система регионального контроля и надзора в ДНР должна быть сформирована в соответствии с нормами российского законодательства, основываться на имеющемся опыте субъектов Российской Федерации, иметь профилактическую направленность, четкие правила проведения контрольно-надзорных мероприятий, создавать благоприятные условия ведения хозяйственной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Александров А. Г. Особенности административных процедур регионального государственного контроля в свете современной реформы государственного управления // Современное право. 2019. № 3. С. 27–30.
2. Добролюбова Е. И., Шемончук И. С. Контрольно-надзорная деятельность в регионах: промежуточные итоги реформы // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 79. С. 207–228.
3. Москвитин Е. Ю. Обеспечение достоверности контроля эффективности региональной социально-экономической политики // Экономика устойчивого развития. 2023. № 2 (54). С. 52–58.
4. Шелухин Н. Л. Опыт муниципальной контрольно-надзорной деятельности в Республике Татарстан и возможности его применения в ДНР // Вестник института экономических исследований. 2024. № 1 (33). С. 159–167.
5. Хараберюш И. Ф. Применение научного и регионального опыта в совершенствовании контрольно-надзорной деятельности Донецкой Народной Республики // Флагман науки: научный журнал. 2024. № 1 (12). С. 422–427.
6. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/74449814/> (дата обращения: 18.05.2024).
7. Измоденов А. К., Курдюмов А. В. Основы государственного контроля, надзора и аудита : учеб. пособие. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2018. 109 с.
8. О системе и структуре исполнительных органов Донецкой Народной Республики: Указ Главы ДНР от 13.04.2023 № 119. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-119-20230413/?ysclid=ltrfvln7r9201493665> (дата обращения: 18.05.2024).
9. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ. URL: www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405281303/?ysclid=ldexzkt5f382747886 (дата обращения: 23.02.2024).
10. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : Постановление Правительства РФ от 16.03.2023 № 402. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1300975852?ysclid=ltri0wxad55283241> (дата обращения: 18.05.2024).
11. Об особенностях осуществления на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области отдельных видов федерального государственного контроля (надзора) : Постановление Правительства РФ от 15.02.2023 № 227. URL: <https://docs.cntd.ru/document/130034265/?ysclid=lt1pvh959c64197865> (дата обращения: 18.05.2024).
12. Филипенко Т. В. Формирование региональной системы контрольно-надзорной деятельности в Донецкой Народной Республике // Правовые вопросы воссоединения новых регионов с Российской Федерацией : коллективная монография / под ред. Е. С. Аничкина, В. В. Сорокина. Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2024. С. 41–48.