

УДК 338.24

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-2-18-25

*Научная статья*

# ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА (ПОПЫТКА СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА)

**А.А. Спиридонов**ДЕПАРТАМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье проведен компаративный анализ нормативных систем контрольно-надзорной деятельности в сфере управления экономикой и предпринимательством в России и ряде зарубежных стран Европы, Азии и постсоветского пространства. Рассмотрены перспективы адаптации зарубежного опыта к условиям РФ и возможности его использования в процессе развития и совершенствования нормативно-правовой базы контрольно-надзорной деятельности.

**Ключевые слова:** управление, государственный, муниципальный, общественный контроль, законодательство, зарубежная практика, практика применения

## ВВЕДЕНИЕ

Вопросы развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в современной России в последние годы становятся предметом исследований ученых из различных областей знаний. Исследования проводятся в рамках как правовых наук (теории государства и права, административного права, конституционного и муниципального права), так и в рамках исследований в сфере государственного и муниципального управления, экономики, социологии, математики.

Значительное число научных публикаций посвящено различным аспектам тематики государственного контроля и надзора [1, 6, 9, 16, 17], в том числе государственному контролю в отдельных сферах [2, 7, 15],

*Original article*

## THE MAIN MODELS OF REGULATORY LEGAL REGULATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES: DOMESTIC EXPERIENCE AND WORLD PRACTICE (AN ATTEMPT AT COMPARATIVE ANALYSIS)

**A. A. SPIRIDONOV**DEPARTMENT OF REGULATORY POLICY  
SUPPORT OF THE GOVERNMENT OF THE  
RUSSIAN FEDERATION

The article provides a comparative analysis of regulatory systems of control and supervisory activities in the field of economic management and entrepreneurship in Russia and a number of foreign countries in Europe, Asia and the post-Soviet space. The prospects of adaptation of foreign experience to the conditions of the Russian Federation and the possibility of its use in the process of development and improvement of the regulatory framework of control and supervisory activities are considered.

**KEY WORDS:** management, state, municipal, public control, legislation, foreign practice, application practice

общественному контролю [5, 8, 10, 11], реформированию и развитию контрольно-надзорной деятельности [3, 4, 12].

И это неудивительно, поскольку ни одно государство не может эффективно обеспечивать потребности своих граждан без реализации контрольной функции. Кроме того, развитие государственного, муниципального контроля является неотъемлемой составной частью совершенствования государственного и муниципального управления. В свою очередь, очевидно, что без качественного государственного управления очень сложно представить экономическое развитие в любом государстве.

С конституционно-правовой точки зрения мы предлагаем подход, который заключается в рассмотрении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве во взаимосвязи с вопросами

совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в целом [13, 14]. Для понимания и развития соответствующих подходов в плоскости конституционного развития в современной России важен и компаративный взгляд на соответствующий опыт зарубежных стран с целью определения соотношения отечественного и иностранного опыта и возможностей для рецепции определенных правовых подходов и практических механизмов.

## СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Сопоставительный анализ показывает, что, в той или иной степени, для российского опыта регулирования и практики контрольно-надзорной деятельности характерны такие же направления, как и в зарубежных государствах, а именно: развитие риск-ориентированного подхода, устранение дублирования между контрольными органами, внедрение профилактики, информатизация контрольно-надзорной деятельности. При этом среди названных направлений обращает на себя внимание развитие риск-ориентированной модели. Российское законодательство в этой сфере является весьма развитым и содержит эффективные механизмы, обеспечивающие риск-ориентированный подход. В частности, в ст. 22 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) весьма структурированно выстроены основы системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям<sup>1</sup>.

С точки зрения обобщения моделей законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности (в их взаимосвязи с проводимой политикой в сфере организации и реформирования этой деятельности) с конституционно-правовых позиций возможно выделить следующие основные обращающие на себя внимание модели.

1. Регулирование контрольно-надзорной деятельности с позиций общей регламентации административных процедур при отсутствии системной регламентации указанной деятельности специальным законодательным актом.

Для этого варианта характерно встраивание соответствующего специального регулирования в рамки регламентации, осуществляемой государственными органами административной деятельности в условиях

отсутствия целостного специального регулирования сколь-нибудь систематизированным законодательным актом основ контрольно-надзорной деятельности. Примером может служить Федеративная Республика Германия: в настоящий момент в немецком законодательстве отсутствует единый нормативный акт, посвященный контрольно-надзорной деятельности. Действующее регулирование в этой сфере носит фрагментарный характер, единый понятийно-правовой аппарат не сформирован. Вместе с тем систематический анализ отдельных правовых норм, судебной практики и положений юридической доктрины позволяет выделить в исследуемой области три самостоятельных направления надзорной деятельности, имеющих различную правовую природу: государственный контроль, государственный надзор, негосударственный контроль (самоконтроль).

Под государственным контролем в немецкой правовой традиции принято понимать контроль со стороны высших органов исполнительной власти в отношении нижестоящих акторов (органы государственной власти федеральных земель, муниципальные органы, государственные фонды и др.), наделенных властными полномочиями в сфере государственного управления. Понятие «государственный контроль» является частью более общего понятия «административный контроль». Последний также включает в себя все иные меры по контролю за государственной властью в стране, такие как парламентский контроль, судебный контроль, общественный контроль. Сам по себе государственный контроль связан исключительно с внутренним контролем исполнительной ветви власти силами и средствами самих органов исполнительной власти.

Аналогичная в целом ситуация прослеживается в законодательстве Австрийской Республики.

В Венгрии также можно усмотреть признаки такой модели. Важную роль в регулировании рассматриваемой сферы играют действующие нормы Гражданского процессуального кодекса. В венгерском праве эффективная концепция обязательных требований, установленных для хозяйствующих субъектов, содержится в Гражданском процессуальном кодексе. Кроме того, 23 июня 2020 года в Правительственном вестнике был опубликован текст закона LXVII от 2020 г. о внесении изменений в Закон о защите прав потребителей CLV 1997 г., нормы которого также затрагивают исследуемую сферу. В 2021 г. Парламент Венгрии проголосовал за принятие Закона № XXXII/2021, который устанавливает создание Управления по надзору за регулируемой деятельностью и его обязанности. Управление осуществляет надзор за азартными играми; табачными изделиями; кибербезопасностью; горнодобывающей промышленностью; деятельностью в сфере геологии; ликвидаторами и судебными приставами. Этот закон можно считать специальным в

<sup>1</sup> В ст. 23 Федерального закона № 248-ФЗ закреплено, что для целей управления рисками контрольный (надзорный) орган относит объекты контроля к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба): 1) чрезвычайно высокий риск; 2) высокий риск; 3) значительный риск; 4) средний риск; 5) умеренный риск; 6) низкий риск

рассматриваемой области регулирования. В целом же контрольно-надзорная деятельность несистемно затрагивается также в рамках норм следующих общих законодательных актов: Закон «О государственном управлении» СХХV 2018 года, Закон «О местных органах власти Венгрии» CLXXXIX 2011 года, Закон «О Национальной налоговой и таможенной администрации» СХХХII 2010 года.

В Республике Никарагуа, к примеру, также специального правового акта по вопросу государственного контроля (надзора) не имеется. В действующем законодательстве не определены общие правовые основы осуществления административной контрольно-надзорной деятельности и основы административно-правового статуса органов и учреждений, реализующих функции административного контроля, надзора. В части контроля государственного управления и инспекции государственных активов и ресурсов действует Закон № 681 от 26 марта 2009 г., согласно которому осуществляется проверка и оценка надлежащего использования государственных средств и активов в соответствии с целями государственного управления. Имеются также некоторые внутриведомственные акты по проверочной деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

В рамках анализа первой выделяемой нами здесь модели имеют значение следующие общие аспекты, показывающие взаимосвязь вопросов правовой регламентации с проводимой политикой и идейной составляющей реформирования контрольно-надзорной деятельности. Поскольку объективная необходимость контрольно-надзорной деятельности как одного из ключевых правовых средств обеспечения законности не оспаривается, реформирование ее системы в разных странах осуществляется с учетом национальных особенностей разными путями, но в общем направлении – к снижению обременительности контрольно-надзорной деятельности и повышению ее эффективности и результативности. Анализ показывает два различных комплексных подхода. С одной стороны, в государствах – участниках Содружества Независимых Государств законодатели стремятся путем большей детализации административных процедур в законодательных актах ограничить дискрецию контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц. С другой стороны, в странах, условно, Запада регламентация, выбор форм и методов контроля (надзора) осуществляются органами исполнительной власти, действующими в условиях жестких финансовых ограничений, подотчетности парламентам, подконтрольности в системе государственной власти и обществу.

2. Регулирование контрольно-надзорной деятельности в синтезе с регулированием условий осуществления предпринимательской деятельности и защиты бизнеса.

Например, подобная модель реализована в Республике Казахстан, где отношения в сфере государственного контроля и надзора регулируются Предпринимательским кодексом Республики Казахстан (глава 13), который устанавливает единые принципы осуществления контрольной и надзорной деятельности, а также защиту прав и законных интересов компетентных органов, физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль и надзор. Регулирование отношений в указанной сфере осуществляется в целях установления общих правовых основ государственного контроля и надзора в Республике Казахстан. С этой целью Предпринимательский кодекс Республики Казахстан регламентирует, в частности, порядок проведения проверок, осуществляемых органами контроля и надзора; порядок взаимодействия органов контроля и надзора при проведении проверок; права и обязанности проверяемых субъектов при проведении контроля и надзора, меры по защите их прав и законных интересов; права и обязанности органов контроля и надзора и их должностных лиц при проведении проверок.

Согласно исследуемому законодательному акту под государственным контролем понимается деятельность органа контроля и надзора по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности субъектов (объектов) контроля и надзора требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан. При этом контроль подразделяется на внешний и внутренний, причем порядок последнего определяется Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан. Государственным надзором в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан является деятельность органа контроля и надзора по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности субъектов (объектов) контроля и надзора требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан, с правом применения мер оперативного реагирования в ходе ее осуществления. Надзор заключается в применении органом контроля и надзора мер оперативного реагирования без возбуждения административного производства.

Контроль за деятельностью субъектов (объектов) контроля и надзора осуществляется в форме:

- профилактического контроля, носящего предупредительно-профилактический характер, порядок организации и проведения которого определяется Предпринимательским кодексом и иными законами Республики Казахстан;
- проверки, порядок организации и проведения которой определяется Предпринимательским кодексом, а в случаях, предусмотренных Предпринимательским кодексом, – иными законами Республики Казахстан;
- расследования.

В свою очередь профилактический контроль подразделяется на следующие виды:

- 1) профилактический контроль без посещения субъекта (объекта) контроля и надзора;
- 2) профилактический контроль с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора;
- 3) контрольный закуп.

Проверки делятся на следующие виды:

- 1) проверки, проводимые на соответствие квалификационным или разрешительным требованиям по выданным разрешениям, требованиям по направленным уведомлениям в соответствии с Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях»;
- 2) внеплановые проверки.

Расследование как одна из форм контроля представляет собой комплекс действий органов контроля и надзора.

Профилактический контроль с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора и (или) проверки проводят органы контроля и надзора путем совершения одного из следующих действий:

- 1) посещения субъекта (объекта) контроля и надзора должностным лицом органа контроля и надзора;
- 2) запроса необходимой информации, касающейся предмета профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора и (или) проверки;
- 3) вызова субъекта контроля и надзора с целью получения информации о соблюдении им установленных требований.

Статьи 138–139 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан определяют сферы деятельности субъектов предпринимательства, в которых осуществляется контроль и надзор.

Признаки такой модели усматриваются и в законодательстве Республики Индонезии. Так, общая структура нормативного правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов в Индонезии основана на Законе № 40 от 2007 года «Об обществах с ограниченной ответственностью». Контроль и надзор за хозяйствующими субъектами осуществляются следующим образом:

1) внутри компании контроль над хозяйствующими субъектами осуществляет Совет директоров, как это предусмотрено статьей 93 Закона № 40, и Совет комиссаров (предусмотрено статьей 1 пункт 6 и статьей 108 Закона № 40).

2) со стороны государства контроль осуществляется Министерством торговли, Министерством финансов и Министерством юстиции и по правам человека Республики Индонезии и регулируется, в частности:

- через контроль за изменениями в уставе (статья 21 Закона № 40);
- через Реестр компаний (хозяйствующие субъекты должны иметь реестр и должны получить разрешение от министра);

3) надзор также осуществляется профильными ведомствами, например, индонезийские банки контролируются Управлением финансовыми активами (ОЖК).

В Исламской Республике Иран надзор за предпринимательской деятельностью со стороны государства осуществляется в соответствии с Законом «О торговле». Его осуществляют профильные министерства и ассоциации, которые выдают разрешения на ведение бизнеса (плановые и внеплановые проверки), Министерство кооперации, труда и социального развития (проверка соблюдения трудовых договоров и наличие необходимых страховых полюсов), Министерство здравоохранения и медицинского образования (проверка соблюдения санитарно-эпидемиологических требований), Национальный совет по конкуренции Ирана (контроль за ценообразованием и соблюдением антимонопольного законодательства), полиция (контроль за соблюдением исламских норм поведения и общественного порядка), пожарная инспекция (проверка выполнения требований противопожарной безопасности).

Анализ такой модели показывает, что нормы о государственном контроле и надзоре, фактически, структурно погружены в общее правовое регулирование предпринимательства, что, с нашей точки зрения, не вполне соответствует их публично-правовой природе и самоценной значимости в общей системе регулирования отношений в сфере организации государственного и муниципального управления. Синтез норм о государственном контроле и надзоре и норм предпринимательского права представляется нам концептуально не вполне корректным. Думается, что положения об основах государственного контроля и надзора все-таки должны содержаться в специальном законодательстве, приоритетным вариантом видится принятие именно базового системообразующего акта непосредственно для этой сферы.

3. Регулирование контрольно-надзорной деятельности в специальных законах о контрольных мероприятиях или о контрольных органах.

В качестве примера реализации такой модели можно привести Закон Республики Армения от 12 июня 2000 г. № ЗР-60 «Об организации и проведении проверок в Республике Армения», который регулирует отношения, связанные с организацией и проведением проверок и обследований деятельности зарегистрированных в Республике Армения или иностранных государствах и осуществляющих деятельность на территории Республики Армения коммерческих или некоммерческих организаций, учреждений (в том числе иностранных юридических лиц), филиалов и представительств юридических лиц, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей (все они обобщены понятием «хозяйствующие

субъекты»), а также устанавливает единый порядок их осуществления.

Указанный законодательный акт регламентирует такие вопросы, как: цели и порядок проведения проверок; сроки проверок; обобщение результатов проверки; права лиц, осуществляющих проверку; обязанности лиц, осуществляющих проверку; права должностных лиц хозяйствующего субъекта; обязанности должностных лиц хозяйствующего субъекта; ответственность должностных лиц, осуществляющих проверку, и обжалование их действий; возмещение ущерба, причиненного хозяйствующему субъекту вследствие незаконных действий органов, осуществляющих проверку.

При этом стоит отметить, что Закон классифицирует проверки, которые могут быть тематическими, направленными на установление фактического состояния отдельных элементов, связанных с деятельностью хозяйствующего субъекта, или комплексными, направленными на установление фактического состояния всей финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующего субъекта<sup>2</sup>.

В рамках упомянутого законодательного акта установлен перечень конкретных органов, которые в Республике Армения наделены полномочиями на осуществление проверок<sup>3</sup>.

Важно в сопоставлении с отечественным опытом отметить, что в соответствии с указанным Законом в сфере контрольно-надзорной деятельности компе-

<sup>2</sup> Так, тематическими считаются, в частности, проверки исполнения требований законодательства по недропользованию и охране природы; проверки состояния соблюдения установленных экономических нормативов, ведения реестра регистрации ценных бумаг и осуществляемых по нему операций; проверки валютных операций. В свою очередь, к комплексным относятся проверки финансово-хозяйственной деятельности, которые производятся посредством установления правильности бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

<sup>3</sup> А именно: Министерство транспорта, связи и информационных технологий Республики Армения, Министерство охраны природы Республики Армения, Министерство энергетических инфраструктур и природных ресурсов Республики Армения, Министерство территориального управления и развития Республики Армения, Комитет государственных доходов при Правительстве Республики Армения, Государственный комитет по регулированию ядерной безопасности при Правительстве Республики Армения, орган государственного управления, уполномоченный Правительством Республики Армения в сфере пенсионного обеспечения, Министерство финансов Республики Армения, Государственная инспекция по языку Республики Армения, Государственный комитет водного хозяйства Министерства энергетических инфраструктур и природных ресурсов Республики Армения, Служба национальной безопасности Республики Армения, Министерство экономического развития и инвестиций Республики Армения, Министерство труда и по социальным вопросам Республики Армения, Министерство образования и науки Республики Армения, Главное управление гражданской авиации при Правительстве Республики Армения, Комиссия по защите конкуренции, государственные лицензионные органы; Государственный комитет градостроительства при Правительстве Республики Армения Государственная служба безопасности пищевых продуктов Министерства сельского хозяйства Республики Армения; инспекционные органы Республики Армения.

тентных органов в Республике Армения используется оценка рисков; при этом под риском понимается вероятность причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, имущественным интересам государства, юридических и физических лиц, сбережению природных и энергетических запасов, учитываемая степень тяжести этого вреда.

Такая модель реализована и в Кыргызской Республике, где принят, в частности, Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», который регулирует отношения уполномоченных органов, полномочия которых по осуществлению проверок установлены законами Кыргызской Республики и постановлениями Правительства Кыргызской Республики, и субъектов предпринимательства, деятельность которых подлежит проверке в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Согласно этому законодательному акту основными принципами осуществления проверок субъектов предпринимательства уполномоченными органами являются следующие:

- презумпция добросовестности субъектов предпринимательства;
- противоречия и неясности законодательства Кыргызской Республики, устанавливающего обязательные требования, не могут быть использованы против субъектов предпринимательства;
- если субъект предпринимательства в своей деятельности применил норму права, противоречащую другой норме права, то его действия являются надлежащими и не считаются противозаконными;
- невмешательство в деятельность субъектов предпринимательства;
- законность, объективность и гласность в деятельности уполномоченных органов;
- недопустимость дублирования ведомственного и межведомственного контроля и надзора при проведении проверок;
- финансирование проведения проверок уполномоченными органами только из средств государственного бюджета;
- установление обязательных требований, подлежащих проверке, законами, постановлениями Правительства Кыргызской Республики;
- обязательное информирование уполномоченными органами субъектов предпринимательства о нормативных правовых актах Кыргызской Республики, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке;
- непрерывность и оперативность проведения проверки, то есть полное и максимально быстрое осуществление ее в течение установленного срока.

По классификации указанного Закона выделяют такие виды проверок, как плановая; внеплановая; контрольная; перепроверка.

В Монголии также действует специальный законодательный акт – Закон Монголии от 3 января 2003 г. «О государственных проверках», который устанавливает общие основания и процедуры контрольной (надзорной) деятельности.

Регулирование в рамках специального законодательного акта о контрольных органах реализовано, например, в Социалистической Республике Вьетнам. Общая контрольно-надзорная деятельность во Вьетнаме регламентируется Законом «Об инспекциях» № 56/2010/QH от 15 ноября 2010 года и Постановлением Правительства Вьетнама № 86/2011/ND-CP от 22 сентября 2011 года «Подробные положения и инструкция по применению некоторых статей Закона «Об инспекциях». 14 ноября 2022 года Национальное Собрание СРВ приняло новую редакцию Закона «Об инспекциях» № 11/2022/QH15 со сроком вступления в силу с 1 июля 2023 года. Обновленный закон расширяет перечень органов и должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную функцию, и делит их на следующие:

1. Органы инспекций на административном уровне:

- а) правительственный инспектор;
- б) инспекторы провинций и городов центрального подчинения;
- в) инспекторы городских округов, сельских округов, поселков, городов провинциального и центрального подчинения;
- г) инспекционные органы в специальных административно-хозяйственных единицах, утверждаемые Национальным Собранием.

2. Инспекционные органы по отраслям или областям:

- а) инспекторы министерств, ведомств министерского уровня;
- б) инспекторы Главных Управлений, Управлений Министерств и приравненных к ним ведомств;
- в) инспекторы департаментов.

3. Инспекционные органы в правительственных ведомствах.

4. Инспекционные органы Народной армии, Народной полиции, Государственного банка Вьетнама и правительственных учреждений.

5. Агентства, которым поручено выполнение функции отраслевой инспекции.

Следует отметить, что модель выделения специальных законов о проверках или о контрольных органах в достаточной степени оправдана, но, на наш взгляд, проигрывает модели, реализованной в нашей стране, в рамках которой развивается комплексный системообразующий акт о государственном контроле (надзоре) в целом.

4. Регулирование контрольно-надзорной деятельности на уровне системных подзаконных нормативных правовых актов. Так, в Республике Беларусь

весьма значимый круг соответствующих вопросов регламентируется нормативными актами Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь. В частности, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 года № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (с дальнейшими изменениями) государственный контроль (надзор) осуществляется в формах выборочных проверок; внеплановых проверок; мероприятий технического (технологического, поверочного) характера; мер профилактического и предупредительного характера. Названный акт содержит положения, в достаточной степени ориентированные на защиту прав лиц, в отношении которых осуществляется контроль. Так, установлено, что незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта запрещается и влечет привлечение должностных лиц контролирующих (надзорных) органов к установленной законодательными актами ответственности. В отношении проверяемого субъекта закреплена презумпция добросовестного исполнения требований законодательства пока не доказано иное. В случае неясности или нечеткости предписаний акта законодательства решения должны приниматься в пользу проверяемого субъекта.

Названный Указ также предусматривает, что контрольная (надзорная) деятельность осуществляется с использованием мер профилактического и предупредительного характера, реализуемых контролирующими (надзорными) органами во взаимодействии с субъектами, подлежащими контролю (надзору)<sup>4</sup>, что также заслуживает внимания в соотношении с отечественным опытом.

Интересным как с правовой, так и с юридико-технической точек зрения решением является то, что многие важные нормы систематизированы в актах, являющихся положениями, утвержденными названным Указом. Таковым, в частности, является Положение о порядке организации и проведения проверок, которым определяются порядок организации и осуществления контроля (надзора) в Республике Беларусь в форме проверок, а также права, обязанности контролирующих (надзорных) органов и проверяемых организаций, их обособленных подразделений, имеющих учетный номер плательщика, представительств иностранных организаций, индивидуальных предпринимателей, а также нотариусов, лиц, осуществляю-

<sup>4</sup> В том числе путем проведения мониторинга, направления рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга; проведения разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства, применения его положений на практике; информирования субъектов (включая использование средств глобальной компьютерной сети Интернет, средств массовой информации) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролирующими (надзорными) органами; проведения семинаров, круглых столов.

щих ремесленную деятельность, деятельность в сфере агроэкотуризма, временных (антикризисных) управляющих, не являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. Также следует упомянуть Положение о порядке проведения мониторинга, согласно которому мониторингом является форма контроля (надзора), заключающегося в наблюдении, анализе, оценке, установлении причинно-следственных связей, применяемая контролирующими (надзорными) органами в целях оперативной оценки фактического состояния объектов и условий деятельности субъекта мониторинга на предмет соответствия требованиям законодательства, выявления и предотвращения причин и условий, способствующих совершению нарушений, без использования полномочий, предоставленных контролирующим (надзорным) органам и их должностным лицам для проведения проверок.

На уровне актов Совета Министров Республики Беларусь регламентируются, например, вопросы, связанные с риск-ориентированным подходом. Так, согласно постановлению Совета Министров Республики Беларусь «О методике формирования системы оценки степени риска», система оценки степени риска включает следующие составляющие: выявление риска; определение субъектов с риском; определение и согласование с Межведомственным советом по контрольной (надзорной) деятельности критериев оценки степени риска; оценку степени риска; определение субъектов с высокой степенью риска; анализ имеющейся в распоряжении контролирующего (надзорного) органа информации, а в случаях, установленных законодательством, сбор дополнительной информации о субъектах с высокой степенью риска.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Не отрицая в принципе, по опыту ряда зарубежных государств, возможность регулирования соответствующих отношений на уровне значимых подзаконных нормативных правовых актов, отметим, что, по нашему мнению, ввиду особой значимости контрольно-надзорной деятельности для развития государства и экономики, а также для обеспечения прав и свобод граждан, предпринимательского сообщества все же более адекватным представляется вариант регулирования, предполагающий наличие соответствующего системообразующего акта, имеющего форму и юридическую силу закона.

Приведенная характеристика значимых моделей зарубежного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности позволяет в компаративном ключе сделать вывод о том, что отечественная российская модель, характеризующаяся наличием базового системообразующего закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, является передовой и весьма прогрессивной.

**А.А. СПИРИДОНОВ**  
ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОТЧЕТСТВЕННЫЙ ОПЫТ  
И МИРОВАЯ ПРАКТИКА  
(ПОПЫТКА СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА)

## ЛИТЕРАТУРА

1. АГАМАГОМЕДОВА С.А. Свобода предпринимательства и ее ограничение при осуществлении государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2022. № 2. С. 8–12.
2. ДАНИЛОВ Е.О. О необходимости совершенствования правового обеспечения государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 32–35.
3. ДЕХТЯРЬ И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 54–56.
4. ЗУБАРЕВ С.М., САБАЕВА С.В. Правовое регулирование цифровых технологий государственного контроля: опыт субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 17–21.
5. КИРЬЯНОВ А.Ю. Проблемы реализации общественного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 39–44.
6. КОВАЛЕНКО Е.Н. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2019. № 4. С. 20–22.
7. КУЧЕРОВ И.И. Федеральный государственный пробирный надзор и система государственного финансового контроля // Финансовое право. 2020. № 9. С. 3–6.
8. ЛОПАТИНА Т.М. Роль общественного контроля в современных условиях // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 49–52.
9. МЕЛЬНИК Т.Е. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии правовых основ государственной контрольно-надзорной функции в отношении общественных объединений // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 59–67.
10. ПЕТЕЛИН А.А. Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 40–42.
11. САВИЦКАЯ О.Г. Конституционно-правовые основы общественного контроля в сфере противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 36–39.
12. СПИРИДОНОВ А.А. Конституционно-правовые основы развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: монография. Тула: Тул. гос. пед. ун-т им. Л.Н. Толстого, 2022.
13. СПИРИДОНОВ А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип

// *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58.

14. СПИРИДОНОВ А.А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 33–45 и др.
15. СТЕПЕНКО В.Е., ПАЦЕВИЧ В.С. Правовая природа государственной функции контроля (надзора) в сфере миграции: ее формирование и развитие в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 50–54;
16. ТАРАСОВ А.М. Функции эффективного государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти (правоохранительных органов) // Российский следователь. 2019. № 6. С. 69–73.
17. ХУДЯКОВА Н.В. Надзор за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля // Законность. 2021. № 7. С. 24–26.

#### REFERENCES

1. AGAMAGOMEDOVA S.A. Freedom of entrepreneurship and its restriction in the implementation of state control and supervision. *Bezopasnost' biznesa*. 2022;2:8–12. (In Russian).
2. DANILOV E.O. On the need to improve the legal support of state quality control and safety of medical activity. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2020;5:32–35. (In Russian).
3. DEKHTYAR I.N. On the need for legislative differentiation of the functions of state control and supervision in the aspect of administrative reform. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2020;3:54–56. (In Russian).
4. ZUBAREV S.M., SABAIEVA S.V. Legal regulation of digital technologies of state control: experience of the subjects of the Russian Federation. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2020;7:17–21. (In Russian).
5. KIRYANOV A.YU. Problems of implementation of public control in the digital economy // Law and the digital economy. 2021;4:39–44. (In Russian).
6. KOVALENKO E.N. Protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control. *Zakonnost'*. 2019;4:20–22. (In Russian).
7. KUCHEROV I.I. Federal state assay supervision and the system of state financial control. *Finansovoye pravo*. 2020; 9:3–6. (In Russian).
8. LOPATINA T.M. The role of public control in modern conditions. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2020;4:49–52. (In Russian).
9. MELNIK T.E. The role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the development of the legal foundations of the state control and supervisory function in relation to public associations. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2019;12:59–67. (In Russian).
10. PETELIN A.L. Public control in the sphere of state and municipal procurement. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. 2021;10:40–42. (In Russian).
11. SAVITSKAYA O.G. Constitutional and legal foundations of public control in the field of anti-corruption. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. 2021;10:36–39. (In Russian).
12. SPIRIDONOV A.A. Constitutional and legal foundations of the development of state control (supervision), municipal control and public control: monograph. Tula: Tula State Pedagogical University. L.N. Tolstoy University, 2022. (In Russian).
13. SPIRIDONOV A.A. Systemic unity of state control (supervision) and public control as a constitutional and legal principle. *Lex russica*. 2022;75;(6):48–58. (In Russian).
14. SPIRIDONOV A.A. State, municipal and public control: the content and correlation of concepts from the standpoint of constitutional law. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*. 2022;17;(5):33–45, etc. (In Russian).
15. STEPENKO V.E., PATSEVICH V.S. The legal nature of the state function of control (supervision) in the field of migration: its formation and development in the Russian Federation. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2022;5:50–54. (In Russian).
16. TARASOV A.M. Functions of effective state control over the activities of executive authorities (law enforcement agencies). *Rossiyskiy sledovatel'*. 2019;6:69–73. (In Russian).
17. KHUDYAKOVA N.V. Supervision over the observance of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control. *Zakonnost'*. 2021;7:24–26. (In Russian).

---

Спиридонов Андрей Алексеевич,  
к.ю.н., доцент, заместитель директора Департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации

☎ 125039, г. Москва, Пресненская наб., 10, стр. 2,  
125039, Moscow, Presnenskaya emb., 10, building 2,  
e-mail: spiridonov\_aa@apr.gov.ru