

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ВОПРОСАМ СОЦИАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

LEGAL BASIS FOR THE CONTROL ACTIVITIES OF REGIONAL EXECUTIVE AUTHORITIES ON ISSUES OF SOCIAL IMPORTANCE

M. Kvaratskhelia

Summary. Control activity is an integral part of public administration, especially in the context of additional social obligations. In this regard, the purpose of the work was to study the legal foundations for the control activities of regional executive authorities that are authorized to conduct and implement the social policy of the state. The subject of the study was regional executive authorities powers in matters of control activities and the powers of state institutions subordinate to him. Regulatory legal acts of the federal and regional levels, internal documents of the relevant institutions were considered. Based on the results of the analysis, the features of the interaction of organs, possible points for their growth were derived. The article will be useful for authors interested in issues of management and interaction between the regional and local levels of government in terms of control (supervisory) functions, including as an example of joint management activities.

Keywords: management, social protection, control activities, state control (supervision) and municipal control, state and municipal administration, social policy, law.

Кварацхелия Матильда

Российский государственный социальный университет, г. Москва
matildakvaratshelia@yandex.ru

Аннотация. Контрольная деятельность является неотъемлемой частью государственного управления, особенно в условиях возложенных дополнительных социальных обязательств. В этой связи целью работы было изучение правовых основ контрольной деятельности региональных органов исполнительной власти, которые уполномочены проводить и реализовывать социальную политику государства. Предметом исследования были полномочия региональных органов исполнительной власти в вопросах контрольной деятельности и полномочия подведомственных ему государственных учреждений. Были рассмотрены нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, внутренние документы соответствующих учреждений. По результатам анализа были выведены особенности взаимодействия органов, возможные точки для их роста. Статья будет полезна для авторов, интересующихся вопросами управления и взаимодействия между региональным и местным уровнями власти в части контрольных (надзорных) функций, в том числе как пример деятельности совместного ведения.

Ключевые слова: управление, социальная защита, контрольная деятельность, государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль; государственное управление, социальная политика, право.

Введение

Вопросы социального значения — одни из первостепенных в политике нашей страны, что подтверждается ст. 7 Конституцией РФ. В условиях сильного воздействия различных внешних факторов, будь то геополитическая обстановка или опасные эпидемиологические условия, вызванные коронавирусной инфекцией, важность социальной поддержки граждан возрастает в несколько раз. Вместе с ростом важности социальной поддержки государством своих граждан растет и важность контроля за выполнением данных обязательств. Социальная поддержка может иметь различную форму: индивидуальная ответственность юридических и физических лиц, страхование, социальная помощь, государственное обеспечение[10].

В этой связи, контрольная деятельность играет немаловажную роль в системе обеспечения порядка и дисциплины в государстве. Контроль — одна из основных функций этих органов, выражающаяся в реализации своих полномочий по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных областях жизнедеятельности[11]. В первую очередь стоит отметить, что самое понятие «контроль» в юридической литературе трактуется по-разному: это можно трактовать как функцию, форму, институт, а можно трактовать как фактор, метод или деятельность. Государственный надзор является одним из важнейших элементов внутренней политики государства, поскольку в его рамках происходит наблюдение за четким и неуклонным исполнением действующих правовых норм, тем самым гарантируя защиту права человека. Поми-

мо правовых норм, государственный контроль важен и по причине большого объема бюджетных ассигнований, выделяемых на социальную сферу. Соответственно, необходимо следить за правильностью, целесообразностью освоения данных средств на социальные нужды.

Ранее, с целью исполнения федеральных законов в области контроля, региональные власти принимали нормативные документы на своем уровне. Однако сейчас, по мнению А.Ю. Соколова, данная сфера сейчас «является одним из наиболее интенсивно развивающихся направлений правовой политики» [12].

На протяжении очень долгого времени в сфере контрольно-надзорной деятельности действовал Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ[2] среди достоинств которого, в первую очередь, можно отметить ясные принципы защиты предпринимателей от органов контроля, регламентированные права и обязанности контрольных органов на осуществление своей деятельности, порядок их взаимодействия при проведении проверок.

С принятием Федерального закона № 248-ФЗ[4], региональным властям потребуется привести соответствие с ним региональное законодательство. Очевидно, что вместе с законом меняется и методика контроля: потребуется изменения механизмов реализации контрольной деятельности, в том числе и с применением дистанционных технологий. Стоит отметить, что сам закон предрасполагает к разнообразным формам реализации мероприятий по контрольной и надзорной деятельности.

Однако следует понимать, что контроль может быть разным: в зависимости от уровня и полномочий органов исполнительной власти, их целей деятельности, возможных последствиях при не соблюдении контроля. Вопросами управления социальной защитой и роли контроля в данной деятельности интересовались и ранее. Вместе с развитием технологий и глобализацией, появлением новых рынков и социальных услуг, изменением общества следует и усложнение задач по государственному управлению, следовательно, и контрольной функции. Можно отметить тенденцию к системности административных процедур при ее осуществлении. Данные процедуры встроены в общую систему правового регулирования, что способствует сокращению дублирующих (на другом уровне власти) или же вовсе ненужных процедур при исполнении контрольной функции. Общая вертикальная система, идущая от регионального органа контрольной деятельности до своего территориального подразделения, а то, в свою очередь, до казенного учреждения, в действительности

существенно повышает ответственность органов социальной защиты в вопросах контрольной деятельности. Исходя из этого можно утверждать, что региональный и местный уровень играет ключевую роль в вопросах социального обслуживания, следовательно, правовое обоснование контрольной деятельности на данных уровнях и следует рассматривать в работе.

Методика

В данной статье будут рассмотрены правовые основы контрольной деятельности органов исполнительной власти, которые уполномочены реализовывать социальную политику государства.

Для более подробного изучения правовых основ контрольной деятельности будет проведен анализ нормативно-правовой базы и систематизация ее по уровням от вышестоящего до нижестоящего, а в качестве примера будет рассмотрено контрольная деятельность Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы (далее — Департамент). Сначала будут рассмотрены общие положения о региональном государственном контроле. Основным документом, рассмотренным на данном этапе будет Федеральный закон № 248-ФЗ, т.к. он является ключевым документом в вопросах контрольной деятельности органов исполнительной власти на данный момент. После этого планируется систематизировать имеющиеся правовые обоснования контрольной деятельности. На региональном уровне будут рассмотрены постановления, распоряжения и законы г. Москвы, которые связаны с Департаментом в части контрольной деятельности.

Результаты

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ[1], в части совместного ведения, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — субъект РФ) относится исполнение регионального государственного контроля (надзора). В том же законе отмечено, что в целях исполнения данных полномочий могут создаваться государственные учреждения субъекта РФ и другие организации. Функции и полномочия учредителя в данном случае возлагаются на соответствующие органы государственной власти субъекта РФ.

Основным документом на данном уровне сейчас является Федеральный закон № 248-ФЗ. При его рассмотрении становится ясно, что данные совместные полномочия остались без изменений. Виды регионального контроля по предметам ведения субъекта РФ, при этом, устанавливаются региональной властью самостоятельно посредством своих законодательных актов (часть 8

статьи 1 Федерального закона № 248-ФЗ). Кроме этого, в статье 26 ч. 2 данного документа отмечается, что на государственные или муниципальные учреждения могут быть возложены отдельные виды государственного контроля и отдельные полномочия по осуществлению данных видов контроля, если это установлено федеральными законами о видах контроля или же законами субъектов РФ. В целом, федеральным законодательством допускается исполнение регионального государственного контроля (надзора) через соответствующие созданные учреждения, однако необходимо иметь юридические документы об установлении соответствующего вида регионального государственного контроля (надзора) и возложении полномочий по осуществлению данного вида контроля на созданное с этой целью учреждение, а также об определении органа исполнительной власти, который будет принимать нормативные и правовые документы по контрольной деятельности на региональном уровне. Наконец, исполнение регионального государственного контроля созданным для этих целей государственным учреждением не будет противоречить федеральному законодательству, если соблюдаются требования, установленные Федеральным законом № 248-ФЗ. В случае создания учреждения необходимо учитывать требования статьи 6 Бюджетного кодекса, в которой отмечается что государственное казенное учреждение создается с целью исполнения предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти. При этом в самом законе организация и проведение ведомственного контроля не регламентируется. В этой связи, ведомственный контроль в отношении субъектов учреждений относится к полномочиям органов государственной власти региона. Соответственно, региональный орган государственной власти субъекта РФ для осуществления полномочий по ведомственному контролю может так же создавать государственные учреждения. Как уже было указано ранее, в таком случае учредителем будет являться исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. В случае с Департаментом, примерами учреждений, осуществляющих ведомственный контроль являются Центр занятости населения, и Служба контроля Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы.

На основании документов г. Москвы по региональному государственному контролю, Департамент выполняет контроль в сфере социального обслуживания граждан и контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты[9].

В первом случае, полномочия предусмотрены п. 2 ч. 1 статьи 33 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ[3], а также п. 12 ч. 2 статьи 4.1 Закона г. Москвы от 09.07.2008 № 34[6]. При этом организация и осуществ-

ление контроля за соблюдением обязательных требований регулируется Федеральным законом № 248-ФЗ. Полномочия Департамента выполнять контроль за данной сферой установлены постановлением Правительства Москвы от 08.09.2015 № 566-ПП[7]. В свою очередь, внутренними приказами Департамента определяются должностные лица, ответственные за осуществление контроля в сфере социального обслуживания граждан. Структурными подразделениями, отвечающими в Департаменте за контроль в сфере социального обслуживания граждан, являются:

- ◆ Управление организации социального обслуживания на дому;
- ◆ Управление организации стационарного социального обслуживания;
- ◆ Управления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних;
- ◆ Управление координации сети

Стоит отметить, что контрольные мероприятия по данной сфере деятельности проводятся при участии сотрудников ведомственной службы контроля. Контрольно-надзорные функции указанные работники выполняют наряду с выполнением других должностных обязанностей, предусмотренных их должностными обязанностями.

Осуществление контроля за прием инвалидов в пределах установленной квоты предусмотрено Законом Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Организация и исполнение контроля за соблюдением обязательных требований, как и в случае со сферой социального обслуживания граждан, регулируется Федеральным законом № 248-ФЗ. Полномочия Департамента выполнять контроль за приемом инвалидов в пределах установленной квоты установлены постановлением Правительства Москвы от 17.07.2017 № 471-ПП[8]. В Департаменте полномочия по данному контролю отнесены к задачам отдела по квотированию рабочих мест Управления содействия занятости населения. В свою очередь, к проведению мероприятий по осуществлению контроля за приемом на работу инвалидов в качестве экспертов привлекаются работники Центра занятости населения, аттестованные в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.2014 № 636[5].

Заключение

В данной статье были рассмотрены правовые основы контрольной деятельности органов исполнительной власти, которые уполномочены реализовывать социальную политику государства. Основным регламентирующим документом в части контрольной де-

тельности является Федеральный закон № 248-ФЗ. В соответствии с данным документом региональный орган исполнительной власти имеет право создавать государственные учреждения (становясь его учредителем) для осуществления через него своих полномочий.

Исходя из перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и органов исполнительной власти г. Москвы, Департамент выполняет контроль в сфере социального обслуживания граждан в г. Москве и контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты. Оба вида контроля Департамента осуществляет совместно с государственными казенными учреждениями, созданными с этой целью. В вопросах ведомственного контроля Департамент контролирует подведомственные ему организации по вопросам социального и финансового значения.

Анализ правовых основ показал, что система контрольной деятельности в органах исполнительной власти, ответственных за реализацию социальной по-

литики, является обширной и исчерпывающей. Этому способствует уже сформированная нормативная база и новый федеральный закон, добавляющий гибкости региональным органам власти. Однако есть и пути роста, в первую очередь, в сторону цифровизации. Связанная с пандемией COVID-19 изоляция населения показала недостаточную проработанность в данном аспекте. Такого рода вызовы вынуждают лучше работать над переводом механизмов контрольной деятельности в цифровой, дистанционный формат, оказание услуг социальной защиты посредством цифровых заявлений и обращений. Безусловно, с развитием цифровых технологий, сервисов и ресурсов обеспечит возможность перехода контрольной деятельности на качественно новый уровень, о котором многие из нас могли мечтать. Существующая нормативная база, по мнению прочих авторов, предусматривает возможность применения средств дистанционного взаимодействия, а внедрение в контрольную деятельность цифровых технологий для решения задач не изменит при этом сам механизм контроля в сфере государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
3. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
4. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2014 № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю»;
6. Закон г. Москвы от 09.07.2008 № 34 «О социальном обслуживании населения и социальной помощи в городе Москве»;
7. Постановление Правительства Москвы от 08.09.2015 № 566-ПП «Положение о Департаменте труда и социальной защиты населения города Москвы»;
8. Постановление Правительства Москвы от 17.07.2017 № 471-ПП «О региональном государственном надзоре и контроле за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов и внесении изменений в постановления Правительства Москвы от 4 августа 2009 г. № 742-ПП и от 8 сентября 2015 г. № 566-ПП»;
9. Постановление Правительства Москвы от 26.12.2019 № 1850-ПП «Об утверждении Правил ведения перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и органов исполнительной власти города Москвы, уполномоченных на их осуществление»;
10. Гембаренко, В.И. Проблемы управления системой социальной защиты населения в современной России / В.И. Гембаренко // Социальная политика и социология. — 2010. — № 4(58). — С. 88–92.
11. Павликов, А.М. Контроль как направление деятельности органов исполнительной власти / А.М. Павликов // Социология власти. — 2006. — № 5. — С. 164–171.
12. Соколов, А.Ю. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. — 2020. — № 4. — С. 9–19.

© Кварацхелия Матильда (matildakvaratshelia@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»