

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Национальный исследовательский Нижегородский государственный  
университет им. Н.И. Лобачевского

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА  
В СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ СФЕРАХ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВА  
И ГОСУДАРСТВА**

*Материалы III Всероссийской научно-практической конференции  
(Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.)*

*Ответственный редактор  
доктор юридических наук, доцент,  
директор Института открытого образования,  
заведующий кафедрой административного и финансового права  
юридического факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского  
А.В. Мартынов*

Нижний Новгород  
Издательство Нижегородского государственного университета  
2017

УДК 342.9  
ББК 67.401.061.4  
А 43

**Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства:** материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, доцент А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. – 499 с.

ISBN 978-5-91326-418-3

В настоящем сборнике представлены материалы III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», которая состоялась 29–30 июня 2017 г. в Национальном исследовательском Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского.

В докладах участников конференции – известных отечественных правоведов и юристов-практиков – рассматриваются проблемы модернизации системы государственного контроля и надзора, актуальные проблемы осуществления финансового и муниципального контроля, общественного контроля, прокурорского надзора. Обсуждаются международный опыт осуществления государственного контроля и надзора, актуальные проблемы соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти и проблемные вопросы осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора в современной России.

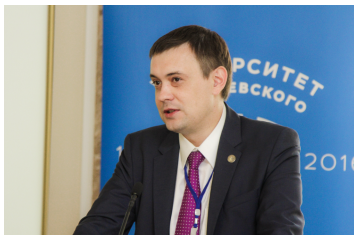
Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов, государственных и муниципальных служащих органов, осуществляющих функции по контролю и надзору, а также всех интересующихся проблемами контрольной и надзорной деятельности в современной России.

ISBN 978-5-91326-418-3

УДК 342.9  
ББК 67.401.061.4

© Нижегородский госуниверситет  
им. Н.И. Лобачевского, 2017

## ПРЕДИСЛОВИЕ



29–30 июня 2017 года на базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского прошла Третья Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства».

Основными направлениями работы конференции стали теоретические вопросы, модернизация и тенденции развития государственного контроля и надзора в современной России; актуальные проблемы осуществления финансового контроля; прокурорский надзор в системе контрольной деятельности государства; актуальные проблемы осуществления общественного контроля и муниципального контроля; теоретические и практические вопросы соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти.

В конференции приняли участие более 120 ученых и практиков, среди которых 23 доктора юридических наук, 48 кандидатов юридических наук, 25 практических работников, 20 аспирантов. Участники конференции представляли 28 вузов из 8 регионов России. Также в конференции принимала участие судья Конституционного суда Республики Абхазия, к.ю.н. Д.Э. Пилия.

Работу конференции открыл президент Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, председатель Совета ректоров вузов Приволжского федерального округа, председатель Общественной палаты Нижегородской области, заслуженный деятель науки РФ, доктор физ.-мат. наук, профессор Р.Г. Стронгин, который отметил, что университет стал известной и популярной научно-практической площадкой для обсуждения ведущими учеными основных направлений развития и реформирования контрольной и надзорной деятельности в современной России.

С приветственным словом к участникам конференции также обратились: заместитель прокурора Нижегородской области, советник юстиции 3-го класса Д.К. Жиделев; заместитель председателя Нижегородского областного суда, председатель Совета судей Нижегородской об-

ласти, кандидат юридических наук Е.А. Волосатых; президент Палаты адвокатов Нижегородской области, заслуженный юрист РФ Н.Д. Рогачев; декан юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент В.И. Цыганов.

Необходимо отметить участие в конференции большого числа известных ученых, занимающихся проблемами государственного контроля и надзора, которые являются руководителями или представителями ведущих научных школ в области административного, конституционного, финансового, информационного, налогового, таможенного и муниципального права, теории государства и права.

А.В. Мартынов,  
руководитель оргкомитета конференции,  
директор Института открытого образования,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права,  
доктор юридических наук, доцент

## ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ ПОЧЕТНЫХ ГОСТЕЙ

**Р.Г. СТРОНГИН**

*Президент Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, председатель Совета ректоров вузов Приволжского федерального округа, председатель Общественной палаты Нижегородской области, заслуженный деятель науки РФ, доктор физико-математических наук, профессор*



Уважаемые участники конференции! В своем выступлении я бы хотел рассказать о том, в каком известном вузе проводится конференция, о тех научных достижениях, которые сейчас есть у Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

Сегодня мы имеем НИИ живых систем, факультет биологии и биомедицины, мы имеем проекты «киберсердце», на который получен грант 170 миллионов рублей, и «кибермозг», с государственным финансированием 187 миллионов рублей, «экзоскелеты» – это электромеханическая рука, а также «силовой скелет» – «Илья Муромец». И это делается с партнерами, и это очень сложно. Когда у вас сеть ярких партнеров, она начинает жить своей жизнью. Если вы хотите сохранить первоначальные цели, то это большая управленческая работа. И у нас такой опыт есть. Позавчера я делал доклад на совместном заседании Совета Российского союза ректоров России и Президиума Российской академии наук «Управление вузом в новых условиях». Ключевое слово «новых». Все стало по-другому. И как во всех странах с рыночной экономикой, бюджет не дает нам достаточно денег для покрытия затрат. А остальное вы должны добыть в условиях острой конкуренции, и это совершенно другая жизнь. И разговор, что я буду сидеть, а кто-то что-то даст, он из прошлого. У нас бюджет больше 4 миллиардов, из которых миллиард дает государство, а остальное надо найти. И денег, конечно, всегда не хватает. Мы заканчиваем в этом году здание площадью

25 тыс. кв. м под инновационную деятельность, нам дали по другому проекту другого министерства 1 300 000 000 р. Но пока строили, произошла инфляция, нам добавили на внутреннюю отделку, там почти уже все готово. И там будут не только наши вещи, но и вещи партнеров, и лазеры из Сарова и всякие прочие вещи. Я к тому, что мы понимаем: жить надо вместе. Никто один ничего не сделает. А вместе жить очень трудно. Но как любил повторять наш бывший министр А.А. Фурсенко, «а никто и не обещал, что будет легко». И это правда.

В конце 1980-х мы решили создать юридический факультет. Я тогда был проректором. Ох, как нам говорили: «Что вы делаете?». «Вы растворите блестящую химию, физику, математику», чтобы я понимал, что значит «блестящий»: один из лучших химиков XX столетия, академик Г.А. Разуваев, Герой Социалистического Труда, лауреат Ленинской премии; один из замечательных химиков по чистым веществам, фронтовик, в 18 лет ушел добровольцем, академик А.Г. Девярых, лауреат Ленинской премии, Герой Социалистического Труда; Н.В. Белов, наш ректор, последний его аспирант, академик, Герой Социалистического Труда. Мы сказали, что справимся, действуя точно так же. И вот сегодня у нас есть юридический факультет. Мы благодарны всему юрисдикционному сообществу, которое помогало, и Н.Д. Рогачеву, главе нашей Палаты адвокатов, который и лично преподавал, и огромные усилия вложил, и В.А. Потапову, генерал-лейтенанту, который был начальником ГУВД – все то же самое. Все помогали. Я всем должен сказать спасибо за эту огромную поддержку. А мне тогда говорили: «У вас ни Кони, ни Плевако не было в истории, и как вы будете». Ну другие есть люди. Их потом назовут «Кони и Плевако». Фамилии просто будут другие. Да, пока они начинающие. Нам очень помогли специалисты Европы. Мы выиграли больше 20 проектов выдающейся европейской программы. Никто в стране столько не выигрывает. Региональным вузам вообще обычно ничего не дают. Разочек, и хватит. Мы делали по 7 заявок каждый год, 1–2 выигрывают. Там были 4 заявки по юриспруденции. Была даже такая, в которой мы готовили аспирантов с двойным руководством. Мы помогали создавать такие кафедры международного права в вузах округа. То есть это была огромная работа создания союза всей этой деятельности. У нас выросли уже кандидаты наук, владеющие двумя языками. Вот, кстати, один из наших выпускников – А.В. Мартынов – он даже доктор наук, и даже председатель докторского совета, который мы создали вместе с Санкт-Петербургским университетом МВД России. Это ведь тоже сеть, и это тоже не просто. А мы умеем дружить, и вот

создали, и вот даже председатель. У него даже медаль Генеральной прокуратуры, а ему еще совсем немного лет. Наши юристы одержали победы. Наши студенты заняли второе место в международном конкурсе на английском языке по модели международного суда. На следующий год мы заняли первое место в этом конкурсе и поехали в Гаагу отстаивать свой проект, и девочка – капитан команды была признана лучшим оратором соревнований на английском языке. Так что если вы это рассматриваете как дело жизни, то оно у вас будет получаться.

У нас специфика: мы с 1954 года по 1991 год были закрытым городом. Поэтому очень многих контактов у нас быть не могло. Но когда нам позволили в начале 90-х, мы развернули огромную работу и поэтому и выигрываем много проектов. Очень много значит дружный настрой коллектива. У нас были люди, которые имели замечательные идеи, прекрасные профессора, но они языков не знали, поэтому не могли подавать заявки. Мы создали группу людей, которые знают язык и разбираются в заявках, они писали для них на языке. Мы им немного платили. Если проект выигрывает, они становятся менеджерами финансового проекта, это уже большое повышение. И тогда у нас и эти люди стали выигрывать проекты. Это очень жесткие конкурсы, там требования очень высокие. Если хоть одна графа не заполнена – в корзину. И контроль очень жесткий. Мы очень многому научились. Наши юристы очень сильно выросли. Катрин Шнайдер, один из экспертов Европейской комиссии, у нас почетный доктор нашего университета. Я должен сказать, что выпускники факультета работают и в Страсбурге – в Европейской комиссии, и в МИДе России. Языки, знание юриспруденции и вообще навыки правильной жизни. Мы очень довольны всеми ими.

В завершение скажу о последнем нашем достижении. На деньги фонда Рогозина у нас есть единственная в регионе лаборатория, которая сделала первый в мире трехпорошковый 3D-принтер. То есть мы стараемся и будем стараться и очень надеемся на сотрудничество с вами. Спасибо вам за долготерпение.

## Д.К. ЖИДЕЛЕВ

*Заместитель прокурора Нижегородской области,  
советник юстиции 3-го класса*



Добрый день, уважаемые участники конференции!

Я рад приветствовать вас на III Всероссийской научно-практической конференции, посвященной актуальным вопросам контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства.

Пользуясь случаем, хочу поблагодарить университет имени Лобачевского за сложившиеся между нами продуктивные отношения, атмосферу взаимного сотрудничества в деле

укрепления законности в регионе. Со стороны прокуратуры области выражаю готовность к дальнейшему совершенствованию форм нашего взаимодействия, причем не только по данному, но и по иным направлениям деятельности.

Относительно темы сегодняшней конференции отмечу следующее. Успешное развитие бизнеса играет ключевую роль в построении эффективной экономики государства. В свою очередь, темпы роста предпринимательской активности населения напрямую зависят от обеспечения государством благоприятных условий для занятия коммерческой деятельностью.

Реформирование системы отношений бизнеса и власти началось почти 10 лет назад, но процесс совершенствования законодательства о госконтроле не завершен: с момента принятия в декабре 2008 года двести девяносто четвертого Федерального закона изменения в него вносились более 60 раз. Зачастую соответствующие акты принимались по несколько раз в месяц.

Причина? Принцип баланса интересов государства и предпринимательского сообщества требует взвешенного подхода к определению пределов полномочий органов контроля. Создание правовой базы, призванной защитить права предпринимателей, не должно привести к ухудшению качества предоставляемых бизнесом услуг, прежде всего в наиболее значимых для населения сферах: здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, перевозки, соблюдение прав потребителей.



Достижение поставленных руководством страны целей обеспечит лишь формирование действенной системы государственного контроля, которая в условиях снижения административного давления на бизнес сможет максимально эффективно реализовать имеющиеся полномочия и будет ориентирована прежде всего на предотвращение нарушений, а не на привлечение виновных лиц к ответственности.

Это сложная задача. Пробелы в правовом регулировании указанных правоотношений могут быть выявлены лишь при непосредственном применении норм права как органами контроля, так и непосредственно представителями бизнес-сообщества. При этом поиск путей их решения – это уже зона ответственности как непосредственно правоприменителей, так и представителей научного сообщества.

Уверен, что обсуждение выявленных проблем в формате данной конференции позволит выработать конкретные предложения по улучшению законодательства.

На данном мероприятии выступят работники прокуратуры области. В формате конференции мы доведем до ее участников результаты нашей надзорной деятельности, остановимся на выявленных проблемах, предложим пути их решения.

Желаю всем вам продуктивной работы на конференции!

## Е.А. ВОЛОСАТЫХ

*Заместитель председателя Нижегородского областного суда,  
председатель Совета судей Нижегородской области,  
кандидат юридических наук*



Добрый день, уважаемые участники конференции! Во-первых, спасибо оргкомитету за то, что вы вспоминаете и не забываете правоприменителей. Это очень важно, на мой взгляд, потому что симбиоз ученого сообщества и правоприменителей лично для меня – это два колеса одного велосипеда. В принципе мы знаем, что теоретически можно кататься и на одном колесе. Но кто помнит цирковые выступления, то выглядит это примерно так: два метра вперед, один метр назад и

так далее. А если велосипед нормальный, то соответственно движение вперед поступательное и правильное.

Хотел бы сказать, что тема конференции очень важная. Я на второй уже присутствую, и мне кажется, что сейчас этому уделяется огромное внимание, начиная от Президента нашей страны В.В. Путина, который неоднократно говорил о том, что на сегодняшний день у нас в законодательной технике еще существуют большие проблемы. Законов у нас очень много, принимаются они очень быстро, порой не всегда проработаны. А соответственно, возникают проблемы у правоприменителей. И вот здесь я, как представитель правоприменителей, судейского сообщества, очень большие надежды возлагаю именно на вас, на ученых, которые помогут нам как в разработке новых законопроектов, для того чтобы законодательная инициатива, в том числе Верховного суда, судейского сообщества – я представляю и совет судей Нижегородской области – была более взвешенной и проработанной, так и в проблемах правоприменения тех законов, которые мы, как правоприменители, либо не всегда понимаем, какой смысл вкладывал в них законодатель, либо не можем их правильно трактовать, либо в любом случае обращаемся к теоретикам, чтобы они разъяснили, какой, собственно говоря, камень в основании этой правовой нормы был заложен.

Ну и последнее и самое главное. Я очень надеюсь, что по итогам этой конференции нам удастся решить хотя бы несколько из тех двух миллионов вопросов, которые поступили на последнюю прямую линию к Президенту. Спасибо за внимание.

**Н.Д. РОГАЧЕВ**

*Президент Палаты адвокатов Нижегородской области,  
заслуженный юрист РФ*



Уважаемые коллеги, я рад от имени адвокатского сообщества приветствовать всех вас, собравшихся в Нижнем Новгороде для участия в чрезвычайно важной для нашей страны, для общества и государства темы. Эта тема настолько актуальна, что требует к себе огромнейшего внимания всех, и, наверное, научного сообщества прежде всего. Потому что тот баланс интересов, который чрезвычайно важен для развития экономики и развития предпринимательства, в России почему-то всегда нарушен. Но нарушен, как правило, в сторону государства. Но в сторону государства – это на самом деле не в интересах государства. Просто все проверяющие у нас так настроены, да и законодатели тоже, что «не пущать и держать» – это становится главным смыслом деятельности чиновника, приходящего для проверки в какую-либо структуру, большая она или маленькая.

К сожалению, судебная система в России тоже страдает недостатками достаточно серьезными, что приводит к тому, что предприниматели, и крупные прежде всего, ищут юрисдикцию за рубежом. Это очень печально. Печально то, что пока нет настоящей судебной защиты собственности, пока нет настоящей защиты от произвола чиновников, капитал будет уходить за границу. Капитал, как бы ни держать его в ежовых рукавицах, он найдет пути и каналы. Мы неразрывно влились в мировую экономику, и это абсолютно естественно, мечтать о какой-либо изоляции нам не стоит, мы должны быть в этой мировой экономике. Но для этого и способы, и средства защиты предпринимателей, бизнеса должны быть на уровне европейских, общемировых. Я думаю, что та тема, которую вы сегодня будете обсуждать, будет полезна и для адвокатуры в том числе, потому что ведь и мы, увы, не всегда достаточно высококвалифицированно отстаиваем интересы бизнеса, иногда подпадаем под определенное давление, иногда не все обладают достаточным

---

уровнем квалификации. Я полагаю, что те методы и способы защиты, о которых будет высказано здесь, будут полезны и для нас. Вы знаете, разумеется, ни один бизнес, ни одно государство не может обойтись без контроля государства. Важно, чтобы этот контроль был разумным. Важно, чтобы здесь соблюдался баланс интересов, по-настоящему баланс интересов, потому что это в интересах государства, наверное, в большей степени, чем даже в интересах бизнеса.

Я хотел бы выразить благодарность за то, что меня пригласили на эту интересную конференцию. Как правило, конференции, проводимые в Нижегородском университете, проходят на высоком уровне, темы их всегда актуальны. Я не сомневаюсь, что это принесет удовольствие для всех нас и пользу для нашего общества.

**В.И. ЦЫГАНОВ**

*Декан юридического факультета Национального исследовательского  
Нижегородского государственного университета  
им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент*



Добрый день, участники конференции! Рад вас всех приветствовать в стенах Нижегородского государственного университета на очередной, уже становящейся традиционной, конференции по столь важному направлению. Наш президент Р.Г. Стронгин сказал много хороших, теплых и правильных слов про юридический факультет. Это все действительно правда. Но я реально понимаю, что в первую очередь наши успехи связаны с подготовкой юридических кадров для наших уважаемых юрисдикционных органов. Если сравнивать нас с други-

ми вузами, пожалуй, мы отличаемся тем, что почти 90% наших выпускников не просто работают юристами, они работают в Нижегородской области, ну еще какой-то процент уходит за большими заработками в нашу славную столицу – Москву. Да, мы в прошлом году приняли 846 человек. Это, наверное, столько же, сколько все остальные 11 юридических вузов Нижнего Новгорода. И я думаю, что человек 400 мы из них выпустим, и выпустим хороших юристов. Но вот отрадно отметить, что и научная составляющая у нас в последние годы стала действительно серьезно и динамично развиваться, что тема сегодняшней конференции – это уже формирующееся направление и, наверное, мощная научная школа во главе с таким молодым и продвинутым, умным доктором юридических наук, заведующим замечательной кафедры административного и финансового права. Я хочу выразить искреннюю благодарность столь мощным ученым, представителям научных школ административного публичного права и теории права, безусловно. Я желаю вам успешной работы и уверен, что она будет. Н.Д. Рогачев совершенно правильно отметил, мы не проводим такие мероприятия формально, мы не проводим их для галочки, мы проводим их для того, чтобы был результат. Всем желаю хорошей работы!

# ЧАСТЬ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ, МОДЕРНИЗАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Е.Ю. Грачева*

*Московский государственный юридический университет  
им. О.Е. Кутафина*

Реализация стратегической задачи формирования рынка в нашей стране объективно обусловила принципиальные изменения в правовом регулировании и организации осуществления государственного финансового контроля, включая изменение его целей, задач и принципов функционирования. Он охватывает производственную и непроизводственную сферы, нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережное расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, выявление и пресечение коррупции.

В условиях рынка государству, публичной власти необходимо сохранить свое социальное предназначение, что должно быть выражено и сформулировано в его экономической политике, направленной на обеспечение общенациональных интересов, социальных программ. Забвение этих требований ведет к злоупотреблениям, коррупции в различных сферах, в том числе в процессе перераспределения и управления финансовыми потоками. Прошедшие годы подтвердили вывод о том, что отказ от контроля со стороны государства в условиях формирования рынка ведет к серьезным негативным общественным процессам, создающим угрозу национальной безопасности страны в целом.

Важной гарантией сохранения социальной направленности экономической, а также финансовой политики государства и муниципальных образований в процессе осуществления финансовой деятельности явля-

ется усиление финансового контроля в целом и государственного финансового контроля в частности.

В рыночных условиях финансовый контроль должен быть направлен на проверку своевременности выполнения обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами, взаимных платежей между хозяйствующими субъектами. С его помощью возможно решение проблем рационального использования всех ресурсов, сохранности денежных средств и материальных ценностей субъектами всех форм собственности, использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов по целевому назначению.

Финансовый контроль осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, то есть в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех государственных и муниципальных органов власти. В рыночных условиях происходит не упрощение, а усложнение финансовой деятельности, как следствие – усложнение и финансового контроля, который объективно присущ всем типам экономики, в том числе рыночной экономике. Усложнение связано с тем, что осуществление государством финансовой деятельности охватывает и деятельность негосударственных коммерческих организаций, предприятий различных форм собственности, иностранных инвесторов и т.д. Следовательно, финансовый контроль охватывает не только финансовую деятельность государственных, муниципальных, но и иных организаций, физических лиц, граждан-предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов.

За последние три десятилетия финансовый контроль в целом и государственный финансовый контроль в своем развитии прошли несколько этапов, что свидетельствует о том, что он приобретает новые черты, цели, принципы, формы, реализуется по новым направлениям финансовой деятельности, осуществляется ранее существовавшими и появившимися в последние годы новыми субъектами финансового контроля.

В отличие от финансового контроля советского периода, который проводился только за законностью формирования и расходования государственных финансов, в настоящее время финансовый контроль проводится в сфере не только государственных финансов, но и муниципальных, а также негосударственных финансов, посредством которых решаются важные общесоциальные задачи, что позволяет говорить о приобретении современным финансовым контролем публичного характера.

Публичные интересы в области финансового контроля состоят в успешной реализации финансовой политики, эффективном использовании публичных финансовых ресурсов. Общесоциальное значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются:

во-первых, соблюдение установленного правопорядка в процессе финансовой деятельности государственными и муниципальными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами, гражданами;

во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их публичным интересам.

Реализация публичных интересов при осуществлении финансового контроля в условиях проведения экономических реформ в Российской Федерации предполагает:

– установление скоординированной структуры государственного и иных видов финансового контроля в органах законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и единой системы информационного обеспечения между субъектами финансового контроля;

– разработку механизма взаимодействия и четкого разграничения полномочий и ответственности между субъектами государственного финансового контроля в целях исключения дублирования и параллелизма в работе;

– определение основных положений взаимодействия субъектов государственного финансового контроля с правоохранительными органами;

– усиление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при осуществлении валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций, в том числе связанных с незаконным вывозом за рубеж и репатриацией российского капитала, и проверку выполнения государственных международных финансовых обязательств;

– противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

– установление порядка осуществления финансового контроля органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и создание единой системы мониторинга финансовых операций как основы информационного обеспечения государственного финансового контроля;

– совершенствование бюджетных процедур с целью минимизации условий, способствующих потерям и нецелевому использованию бюджетных средств, обеспечения возврата их незаконного использования и



поступления доходов от их использования в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

– внесение изменений в законодательство Российской Федерации: уголовное, гражданское, бюджетное и административное в части усиления мер ответственности за нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств;

– согласованное планирование проведения контрольных мероприятий всеми органами государственного финансового контроля в текущем году на очередной год;

– установление единой методологии (стандартов) и методики проведения контрольных мероприятий для всех органов государственного финансового контроля и единых критериев обобщения результатов контрольных мероприятий;

– сотрудничество с органами государственного финансового контроля стран СНГ, ЕАЭС, иностранных государств и международными организациями, занимающимися вопросами финансового контроля;

– повышение кадрового, информационно-технического и материального обеспечения органов государственного финансового контроля, унификация форм и методов их работы, более качественная подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов в области государственного финансового контроля.

Представляется, что выделение и формулирование в законодательстве реализации публичных интересов как важнейшей составляющей политики социального государства в качестве основной цели осуществления финансового контроля является принципиальным в современных условиях.

Серьезным заблуждением является неверная трактовка целеполагания публичного интереса при осуществлении государственного финансового контроля. Так, в качестве основной цели подобного контроля зачастую декларируется проверка законности расходования финансовых средств. При этом за пределами научного анализа остаются вопросы реализации публичного интереса. При таком подходе разработка концепции государственного финансового контроля с неизбежностью сводится к набору неких эмпирических (финансово-отчетных) сведений о допущенных нарушениях, что само по себе полезно, но явно недостаточно, так как подобная констатация не содержит механизмов преодоления подобного положения.

Публичные интересы в сфере финансового контроля обуславливаются целым комплексом причин:

- обеспечение контроля за расходованием финансовых средств в интересах населения страны;

- верно избранная система финансового контроля способствует привлечению не только иностранных инвестиций в экономику страны, но и средств негосударственных организаций на выполнение общесоциальных задач в рыночных условиях. Это обеспечивается использованием банковской инфраструктуры, других финансовых учреждений и кредитных организаций;

- эффективный финансовый контроль обеспечивает необходимую взаимосвязь между планируемым правительством, государственными финансовыми учреждениями уровнем экономического развития страны и фактическими результатами. Это способствует совершенствованию механизмов принятия и реализации управленческих решений в сфере публичных финансов.

Решение перечисленных ранее задач невозможно без структурирования самого финансового контроля, определения его собственного предмета. Значительные сложности придется преодолеть при анализе и совершенствовании координационных и субординационных взаимосвязей. Важной проблемой, подлежащей глубокому анализу, является собственная организация государственного финансового контроля, рациональность осуществляющих его структур, их специализация, координационные и субординационные взаимосвязи между ними. Элементы финансового контроля обнаруживаются в деятельности очень многих государственных и общественных органов. В то же время имеется целый ряд подсистем государственных органов, которые заняты исключительно реализацией данных функций и полномочий.

Таким образом, стоящую перед финансовым контролем систему задач можно представить следующим образом:

- обеспечение своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед федеральным бюджетом, а также проверка выполнения этих обязательств;

- проверка правильности использования государственными и муниципальными органами находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов;

– контроль за сбалансированностью между потребностью в финансовых ресурсах и размерами денежных фондов с целью недопущения перерасхода денежных средств;

– проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств организациями;

– выявление внутренних резервов производства с целью возможностей повышения рентабельности производства, более рационального и эффективного использования материальных и денежных средств;

– предупреждение и устранение нарушений финансовой дисциплины.

Решение данных задач позволит при соблюдении приоритетов построения демократического правового государства обеспечить целевое и эффективное использование финансовых средств, снизить количество злоупотреблений и правонарушений, связанных с формированием и использованием государственного имущества, улучшить общую экономическую и социальную ситуацию в стране. Это будет реально способствовать усилению вертикали власти, что сегодня является одним из главных направлений государственного строительства в России, и дальнейшему развитию системы государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Одним из важнейших направлений государственного финансового контроля является обеспечение публичных интересов в бюджетной сфере. Председатель Счетной палаты РФ Т. Голикова в своем выступлении в Государственной думе Федерального собрания РФ в июне 2017 г. отмечала, что, несмотря на многочисленные проверки различными субъектами соблюдения бюджетного законодательства, только за 2016 г. общая сумма нецелевых и неэффективных расходов бюджета составила 965 млрд рублей, или 17 млрд долл., что равно годовому бюджету такой страны, как Исландия, или двухмесячным пенсионным выплатам в нашей стране. В настоящее время возвращено в бюджет около 9 млрд руб. Как видим, финансовые нарушения достаточно значительны и самым непосредственным и отрицательным образом сказываются на национальной безопасности государства в целом.

Представляется, что публичные интересы при осуществлении бюджетного контроля состоят в следующем:

– выявление всех материальных и финансовых резервов в целях достижения стоящих перед обществом целей и задач в условиях рынка;

– определение доходов бюджета по отдельным налогам и другим платежам, а также общего объема в соответствии с прогнозами и целевыми программами социально-экономического развития;

– установление расходов бюджета по целевому назначению, а также общего объема, исходя из потребностей бесперебойного финансирования всех мероприятий общесоциального значения, предусмотренных бюджетом;

– согласование бюджета с общей программой финансовой стабилизации, направляемой на преодоление инфляционных тенденций в экономике и обеспечение устойчивости национальной денежной единицы;

– осуществление бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов разного уровня путем перераспределения источников доходов государства между ними, а также между сферами хозяйства, экономическими регионами;

– повышение роли перспективного бюджетного планирования (прогнозирования), что должно обеспечить пропорциональность и сбалансированность всех крупномасштабных социально-экономических программ, включая приоритетные национальные проекты;

– осуществление контроля за финансовой деятельностью юридических лиц и доходами отдельных граждан при выполнении ими налоговых обязательств;

– автоматизация процесса составления и исполнения бюджетов через систему автоматизации финансовых расчетов.

В частности, задачи в области бюджетной политики, решения которых необходимо добиться в ходе подготовки и исполнения федерального закона о федеральном бюджете на очередной год, диктуются необходимостью достижения реального устойчивого экономического роста, обеспечения экономической безопасности государства и на этой основе повышения уровня жизни населения. Важнейшие из этих задач формулируются в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации.

В соответствии с положениями, содержащимися в посланиях Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации обязано:

– детализировать цели бюджетной политики;

– добиться реалистичности при формировании параметров основных макроэкономических показателей и основных характеристик федерального бюджета. Ошибки в прогнозировании социально-экономического развития, недооценка последствий негативных процессов, развивающихся в экономике, социальной сфере и финансовом секторе, обрекают бюджетное планирование на неудачу;

– контролировать целевое расходование бюджетных средств.

Как отмечалось ранее, финансовый контроль не сводим только к проверке соблюдения норм законодательства органами, организациями, должностными, физическими лицами. Финансовый контроль должен быть направлен на выявление разработанной и проводимой публичной властью финансовой политики основным целям социального правового и демократического государства.

Национальными проектами предусматривается увеличение расходов на здравоохранение и иные направления в социальной сфере, но они по-прежнему будут заметно отставать от аналогичных расходов в европейских странах. Сходные проблемы складываются при финансировании научных исследований и национальной экономики.

С учетом предстоящих изменений Бюджетного кодекса РФ заслуживает всесторонней поддержки новая концепция бюджетного контроля, предлагаемая авторами законопроекта и заключающаяся в непрерывности его осуществления, начиная с контроля за проведением государственных закупок, что позволит реализовать превентивную, предупредительную и иные функции финансового контроля в бюджетной сфере.

Изменение государственного подхода к выработке и реализации бюджетной политики, соответствующей целям социального государства, требует повышения эффективности финансового контроля. В этой связи представляется необходимым разработка и принятие концепции осуществления государственного финансового контроля. Проекты концепции около десяти лет разрабатываются различными ведомствами, но до настоящего времени не удалось принять единого документа, что стало бы основой для совершенствования правового регулирования государственного финансового контроля на современном этапе развития нашего общества. В литературе высказываются различные позиции о структуре данной концепции и системе органов финансового контроля. Представляется, что помимо концепции должен быть принят федеральный закон о финансовом контроле.

В настоящее время учеными разделяется мнение о том, что принятие такого закона послужит формированию правовой основы осуществления финансового контроля в Российской Федерации государственными и муниципальными органами власти, организациями, должностными лицами. «Целью федерального законопроекта является устранение правовой неопределенности правового регулирования и совершенствование правовых норм в области финансового контроля в связи с проведением административной реформы, реформы бюджетного процесса и других

реформ»<sup>1</sup>. Принятие закона должно быть направлено на регулирование, в частности, таких вопросов, как: понятие, виды финансового контроля, а также понятие государственного финансового контроля; понятие надзора, его отличие от контроля; названы и определены формы и методы финансового контроля; сформулированы его цели, задачи, принципы, предусмотрены стандарты контрольной деятельности органов финансового контроля. В законе должны содержаться нормы, предусматривающие иерархию органов государственного финансового контроля, их полномочия, основы взаимодействия, а также ответственности.

Закон станет правовой базой формирования и осуществления финансового контроля в субъектах Российской Федерации, а также в муниципальных образованиях.

Многообразие видов и форм финансового контроля обуславливает необходимость разработки принципов его осуществления, независимо от его субъектов. В этом случае необходимо опираться на существующую практику зарубежных стран.

Мировое сообщество на основе многолетнего опыта разработало основные принципы организации государственного финансового контроля, к реализации которых стремится каждое современное цивилизованное государство. Эти принципы изложены в Лимской декларации ИНТОСАИ. К ним относятся такие универсальные принципы, как независимость и объективность, компетентность и гласность.

**Независимость** контроля должна быть обеспечена: а) финансовой самостоятельностью контрольного органа; б) более длительными, по сравнению с парламентскими, сроками полномочий руководителей органов контроля, в) закреплением в Конституции их статуса.

**Объективность и компетентность** подразумевают неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы.

**Гласность** предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Из этих базовых принципов вытекают и другие, носящие более прикладной характер, в том числе:

- результативность;
- четкость и логичность предъявляемых контролерами требований;
- неподкупность субъектов контроля;

---

<sup>1</sup> Конохова Т.В. К вопросу о концепции проекта федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 16.

– обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий; превентивность (предупреждение вероятных финансовых нарушений);

– презумпция невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц;

– согласованность действий различных контролирующих органов и др.

Принимая нормативные акты, прямо или косвенно затрагивающие систему организации финансового контроля, государство ориентируется на вышеназванные принципы. В то же время в каждом государстве существует своя специфика осуществления контрольной деятельности.

Лимская Декларация – это принципиальный документ, который в равной степени учитывает различия в системах финансового контроля, место финансового контроля в отдельных странах. В преамбуле Лимской Декларации говорится: «Наличие такого органа (ВОФК) тем более необходимо, так как государственная деятельность все более распространяется на социальную и экономическую область и тем самым государство переступает традиционные рамки государственных финансовых действий». В Декларации подчеркнуто, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом.

В соответствии с положениями Лимской Декларации, контроль – это не самоцель, а неотъемлемая часть общегосударственной системы регулирования общественных отношений, вскрывающая допущенные отклонения от принятых стандартов и имевшие место нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять соответствующие корректирующие меры, а в необходимых случаях – привлечь виновных к ответственности, взыскать причиненный государству ущерб и вместе с тем разработать и осуществить мероприятия, направленные на предотвращение возникновения подобных нарушений в дальнейшем (статья 1).

Подводя итог сказанному, можно наметить следующие задачи осуществляемого государственного финансового контроля: целевое и надлежащее использование государственных финансовых средств и объектов государственной собственности; управление экономикой государства в строгом соответствии с законодательством; осуществление нормативной административной деятельности; своевременное информирование государственных инстанций и общественности путем опубликова-

ния результатов реализованных контрольно-ревизионных мероприятий; обеспечение возможности проведения необходимых корректировок; привлечение виновных к ответственности; взыскание причиненного государству ущерба, разработка и реализация превентивных мероприятий, исключающих возможность повторения выявленных нарушений в дальнейшем.

Основными **принципами государственного финансового контроля** являются: законность, постоянность, беспристрастность проверяющих лиц по отношению к поднадзорному объекту, а также непосредственность, предполагающая осуществление контроля уполномоченным субъектом финансового контроля, в том числе Счетной палатой, либо лицами, действующими по ее поручению.

Действующее законодательство Российской Федерации в качестве принципов осуществления государственного финансового контроля выделяет:

- соблюдение законности в действиях органов государственного финансового контроля и их должностных лиц;
- объективность;
- независимость органов государственного финансового контроля при осуществлении своих полномочий от государственных органов, организаций и должностных лиц;
- гласность результатов ревизий и проверок с сохранением государственной, коммерческой, налоговой, аудиторской и банковской тайны проверяемых субъектов финансово-хозяйственной деятельности;
- неотвратимость наказания виновных лиц в финансовых нарушениях и привлечения их к ответственности.

Важнейшим из перечисленных принципов, по нашему мнению, является независимость. Для того чтобы финансовому контролю было обеспечено свойство независимости, необходимо поставить орган государственного финансового контроля в совершенно особое положение среди высших органов государства. Так, в Англии, согласно закону 1866 г., главный контролер назначается королем пожизненно. Во Франции, по закону 1807 г., председатель и члены Счетной палаты назначаются Президентом Республики по представлению министра финансов. Аналогичные правила действуют и в других странах Западной Европы и Америки.

Во всех государствах принимаются для обеспечения независимости финансового контроля те или иные меры, касающиеся порядка назначе-



ния на должности должностных лиц контроля, их несменяемости, материального обеспечения и т.д. Но всего этого было бы недостаточно для придания финансовому контролю необходимого авторитета, если бы высшие органы финансового контроля не имели бы опоры для своей деятельности в высших государственных органах.

Финансовый контроль, поставленный в независимое положение от администрации, только в том случае обретает необходимый авторитет, если деятельность его будет связана с деятельностью законодательных органов власти. В этом заключается один из важнейших принципов организации финансового контроля.

#### **Список литературы**

1. Конюхова Т.В. К вопросу о концепции проекта федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 16–27.

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ\*

*А.П. Шергин*

*Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России*

На эффективность административной ответственности влияют многие обстоятельства, прежде всего факторы нормы, факторы нарушителя, факторы правоприменителя<sup>1</sup>. Первым факторам уделяется в современной науке особое внимание, что обусловлено потребностями третьей кодификации административно-деликтного законодательства. Вместе с тем создание качественного законодательства само по себе без соответствующего механизма его применения не может удовлетворительно решить задач противодействия административной деликтности. Таким механизмом является система субъектов административной юрисдикции: судьи, государственные органы, их должностные лица, уполномоченные законом рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания за их совершение. К сожалению, при разработке проектов кодексов об административной ответственности<sup>2</sup> основной акцент сделан на ревизию материально-правовых и процессуальных норм, а компетенционная часть (Раздел 3 КоАП РФ) практически осталась без изменения. Насколько оправдан такой подход: неужели действующая система субъектов административной юрисдикции не нуждается в совершенствовании? Анализ компетенционных норм КоАП РФ, практики их применения, имеющихся научных разработок позволяют усомниться в этом. В настоящей статье предпринята попытка оценить оптимальность рассматриваемой системы, выявить факторы, влияющие на ее формирование, предложить пути совершенствования.

---

\* Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «Консультант-Плюс».

<sup>1</sup> См., например, Попов Л.Л. Эффективность административных санкций за нарушения общественного порядка: Монография. М.: ВНИИ МВД СССР, 1976; Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: Монография. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011 и др.

<sup>2</sup> См., например, Кодекс Российской Федерации об административной ответственности. Проект. М.: Проспект, 2016.

Обратимся сначала к историографии создания и реформирования системы субъектов административной юрисдикции. Данная система складывалась в процессе противодействия административной деликтности. На этот процесс оказывали различные по своему влиянию факторы в соответствующий период развития государства: виды и распространенность административных правонарушений; судебная система и структура исполнительной власти; состояние законодательства об административной ответственности; направленность правоохранительной политики и др.

Не пытаясь проанализировать эволюцию органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях<sup>3</sup>, отметим, что их совокупность как система начала формироваться только в 60-х годах прошлого столетия<sup>4</sup> и законодательно впервые закреплена в КоАП РСФСР 1984 г. Вместе с тем на всех этапах развития государства в качестве основных субъектов административной юрисдикции функционировали суды (судьи) и органы публичной власти. Лишь непродолжительное время функции рассмотрения дел об административных правонарушениях частично осуществляли негосударственные формирования (товарищеские суды, комиссии по борьбе с пьянством и др.).

В основу системы субъектов административной юрисдикции, определенной в КоАП РСФСР, была положена *парадигма преимущества коллегиального рассмотрения дел* об административных правонарушениях. Данная парадигма нашла свое отражение не только в научной доктрине, но и в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года, Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях<sup>5</sup>. В соответствии со ст. 194 КоАП РСФСР к органам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесены: административные ко-

---

<sup>3</sup> Процесс формирования системы административной юрисдикции был предметом многих исследований. См., например: Студеникина М.С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1967; Памятники российского права. В 35 т. Т. 34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Учебно-научное пособие / Под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2017; и др.

<sup>4</sup> См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368).

<sup>5</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

миссии при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов; исполнительные комитеты поселковых, сельских Советов народных депутатов; районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних; районные (городские) народные суды (народные судьи); органы внутренних дел, государственные инспекции и другие органы (должностные лица), уполномоченные на то законодательными актами СССР. Причем административные комиссии рассматривали все дела об административных правонарушениях, за исключением отнесенных в соответствии с Основами к компетенции иных органов (должностных лиц).

Последующая практика, связанная с недостатками в организации и деятельности административных комиссий, привела к переоценке подходов к формированию системы субъектов административной юрисдикции. На первый план вышло *требование профессионализма*, которое определило приоритетную роль судей в рассмотрении дел об административных правонарушениях. К их подсудности действующий КоАП РФ 2001 года отнес дела о правонарушениях, предусмотренных 322-мя статьями (из 636 статей Особенной части) КоАП РФ (ч.ч.1–1<sup>1</sup> ст. 23.1). Кроме этого они разрешают широкий круг дел об административных правонарушениях, передаваемых на их рассмотрение в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 23 КоАП РФ, органами (должностными лицами), к которым поступило дело.

Естественно, при таком распределении юрисдикционных полномочий возросла нагрузка не только на судей, но и на органы (должностных лиц), которые передавали дела об административных правонарушениях на их рассмотрение. Такая радикальная реформа поставила под сомнение идею создания системы административных судов и в очередной раз инициировала поиск оптимальной модели системы субъектов административной юрисдикции. По нашему мнению, необходима основательная научная проработка формирования данной системы, основанная на учете всех значимых факторов для решения этой важной задачи. Научкой управления выработаны основные требования к построению структуры государственного органа (органов), порядку их формирования и функционирования. К ним относятся определение функциональной направленности, структура и система составляющих подразделений, правовое обеспечение, персонал и его квалификация, нормативы штатной численности, источники финансирования, управляемость и другие.

Одной из основных трудностей формирования рассматриваемой системы является то, что *функция рассмотрения дел об административных*

*правонарушениях не является единственной для субъектов административной юрисдикции* (исключение – административные комиссии). Данная функция осуществляется соответствующим уполномоченным органом, как правило, наряду с выполнением иных служебных обязанностей. Особенно это характерно для отраслевой подсистемы субъектов административной юрисдикции, которые осуществляют не только возложенные законом юрисдикционные, но и контрольно-надзорные полномочия.

Обратимся к понятию «контрольно-надзорные органы». К ним логически относят государственные структуры, осуществляющие функции контроля и надзора. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>6</sup> они отнесены к компетенции федеральных служб. Вместе с тем потребность осуществления контроля и надзора в иных сферах деятельности, не подведомственных федеральным службам, обусловила наделение этими функциями федеральных министерств, федеральных агентств и иных субъектов государственного механизма. Заметим, что некоторые из этих субъектов (Банк России, Счетная палата и др.) осуществляли контрольно-надзорные функции и до упомянутого Указа № 314. Увеличилось соответственно не только количество контрольно-надзорных органов, но и расширилась сфера их деятельности.

Контроль и надзор традиционно относят к основным правовым формам административной деятельности. Их характеристика широко представлена в отечественной и зарубежной правовой доктрине, в которой контроль и надзор рассматриваются как средство обеспечения законности в государственном управлении, предупреждения и пресечения правонарушений. Одним из дискуссионных вопросов, который наиболее часто встает перед исследователями, является соотношение контроля и надзора с административной юрисдикцией, т.е. деятельностью по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решения по ним в установленных законом формах. Большинство ученых единодушны в том, что контрольно-надзорные органы осуществляют административно-юрисдикционные полномочия. Такой вывод базируется на действующем законодательстве, о чем будет сказано ниже. Что касается объема контрольно-надзорной деятельности, то по этому вопросу высказаны различные суждения.

По мнению одних авторов, в нее входит и юрисдикция, поскольку контрольно-надзорные органы наделены полномочиями по применению

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 710.

мер административной ответственности<sup>7</sup>. Правоохранительную направленность контрольно-надзорной деятельности никто не оспаривает. Однако правоохрана может и осуществляется в реальности посредством многих правовых форм деятельности, к которым, в том числе, относятся контроль, надзор, юрисдикция. Причем, и это самое существенное, одни и те же органы могут реализовать в процессе правоохраны различные правовые формы деятельности. Поэтому характеристика этих форм не может основываться только на субъектном критерии.

По своему назначению, средствам и формам осуществления административная юрисдикция выходит за рамки контроля (надзора), к чему по существу приходят и упомянутые авторы при характеристике правоохранительной деятельности, к которой они обоснованно относят: а) надзорно-контрольную деятельность; б) деятельность по обеспечению исполнения норм права (правообеспечение); в) деятельность по разбирательству правовых споров и дел о правонарушениях; г) деятельность по исполнению (реализации) государственного принуждения<sup>8</sup>. При этом следует иметь в виду, что административную юрисдикцию осуществляют не только контрольно-надзорные органы, но и другие субъекты (судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии). И если встать на позицию широкого понимания контроля (надзора), то тогда и этих субъектов следовало бы признать контрольно-надзорными органами. Таким образом, рассматриваемые органы и их должностные лица осуществляют не только функции контроля (надзора), но и административную юрисдикцию, которые являются самостоятельными правовыми формами административной деятельности<sup>9</sup>.

Контрольно-надзорные органы представляют собой отраслевой блок системы субъектов административной юрисдикции. Их круг определен действующим административно-деликтным законодательством. В соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ к ним отнесены:

– федеральные органы исполнительной власти, их структурные под-

---

<sup>7</sup> Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. С. 33.

<sup>8</sup> См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература. 1971. С. 182.

<sup>9</sup> См. подробнее об этом: Шергин А.П. Административная юрисдикция: Монография. М.: Юридическая литература, 1979.

разделения, территориальные органы и структурные подразделения территориальных органов, а также иные государственные органы в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;

– Банк России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на него федеральными законами;

– органы и учреждения уголовно-исполнительной системы;

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный надзор либо переданные им полномочия в области федерального государственного надзора, указанные в главе 23 КоАП РФ;

– государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, уполномоченные в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного надзора пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения<sup>10</sup>.

Названные нормы определяют специальный правовой статус контрольно-надзорных органов как субъектов административной юрисдикции. Особенностью этого статуса является то, что административно-юрисдикционными полномочиями согласно главе 23 КоАП РФ наделя-

---

<sup>10</sup> В региональную отраслевую подсистему субъектов административной юрисдикции в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ входят: уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; государственные учреждения, подведомственные соответственно органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых территорий на особо охраняемых территориях регионального значения.

ются должностные лица данных органов<sup>11</sup>. Несмотря на единство отраслевой подсистемы административной юрисдикции, основанной на осуществлении одной и той же функции, в правовом статусе отдельных ее субъектов имеются существенные различия. Они обусловлены назначением соответствующих контрольно-надзорных органов, их местом в государственном механизме, объемом предоставленных административно-юрисдикционных полномочий и др. Для одних эти полномочия сведены к рассмотрению отдельной группы правонарушений, совершаемых в узкой сфере деятельности или на отдельных объектах, что характерно, например, для административно-юрисдикционной деятельности Банка России, учреждений уголовно-исполнительной системы. Другие контрольно-надзорные органы наделены значительными полномочиями по разрешению дел об административных правонарушениях. Таковы таможенные, налоговые органы, полиция. Их административно-юрисдикционная деятельность более масштабна, требует сложной организации и усиленного кадрового обеспечения, что сказывается на их правовом статусе в целом. Например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» предупреждение и пресечение административных правонарушений, производство по делам об административных правонарушениях относит к *основным направлениям* деятельности полиции (ст. 2).

Тенденцией современного развития отраслевой подсистемы административной юрисдикции является постоянное ее расширение. КоАП РСФСР в первоначальной редакции наделял правом рассматривать дела об административных правонарушениях 18 органов отраслевой компетенции, действующий КоАП РФ увеличил их до 70, т.е. практически почти все контрольно-надзорные органы в настоящее время обладают административно-юрисдикционными полномочиями. Это привело к росту количества лиц, привлекаемых этими субъектами административной юрисдикции, несмотря на то, что самым большим объемом полномочий в этой сфере законодательство наделяет судей (см. ст. 23.1 КоАП РФ). Если судьи рассматривают ежегодно 5–6 млн дел об административных правонарушениях, то только органы внутренних дел (полиция) более 80 млн. Такая тенденция высветила ряд проблем, на которые целесообразно обратить внимание.

---

<sup>11</sup> Эта особенность обстоятельно исследована в административно-правовой науке. См., например: Якимов А.Ю. Правовой статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999.



Первая проблема связана с опасением общества, правозащитников, ученых тотальным расширением ведомственного «квазиправосудия», при осуществлении которого обеспечить объективность рассмотрения дел затруднительно, поскольку одно и то же должностное лицо выявляет нарушение, составляет протокол и принимает решение по делу. Многие коллеги и автор этих строк, исходя из необходимости разделения функций исполнительной власти и правосудия, видели выход из этой ситуации в создании системы административных судов, полномочных рассматривать дела о всех видах административных правонарушений. Но жизнь, и прежде всего потребность оперативной юрисдикционной защиты в различных сферах государственной, общественной и экономической деятельности, заставили пересмотреть взгляды на создание административных судов. Профессор Б.В. Россинский, анализируя действующую практику привлечения органами исполнительной власти к административной ответственности десятков миллионов граждан, считает преждевременным реализовать предлагаемую новацию. С учетом этого, а также исходя из экономических соображений, он приходит к выводу о том, что создание в стране корпуса административных судей – процесс крайне долгий и дорогой. В ближайшей перспективе это невозможно<sup>12</sup>. Разработчики проекта Кодекса РФ об административной ответственности реалистично оценили современную нормативную и правоприменительную практику, экономические возможности государства и не стали реформировать отраслевую систему субъектов административной юрисдикции<sup>13</sup>.

Учитывая все издержки судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, в том числе излишние трудозатраты контрольно-надзорных органов по передаче этих дел судьям, большую стоимость разрешения дел последними (3,5 млн рублей рассмотрение одного дела) и др., оптимальным было бы отнесение рассмотрения всех

---

<sup>12</sup> Россинский Б.В. Рецензия на монографию Петра Павловича Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы (М.: Норма: ИНФРА-М, 2012) //Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 79.

<sup>13</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административной ответственности. Проект / П.И. Кононов, В.В. Лихарев, С.А. Старостин, В.А. Юсупов; под общ. ред. А.А. Агеева. М.: Проспект, 2016. Но, ограничившись одной ст. 549 КАО РФ, определяющей общие вопросы подведомственности дел этим субъектам, авторы «ушли» от решения проблемы.

дел об административных правонарушениях к ведению соответствующих органов исполнительной власти и их должностных лиц. К компетенции судей следовало бы отнести только рассмотрение жалоб и протестов на постановления (решения) этих органов. На чем основаны такие утверждения?

Главный фактор, обуславливающий переход к административной модели системы субъектов административной юрисдикции, – *изменение самого объекта административно-юрисдикционной защиты*. Защищаемые от административных правонарушений общественные отношения стали масштабнее, разнообразнее, технологичнее. В этих условиях качественное осуществление контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности потребовало не только правовой подготовки правоприменителей, но и специальных знаний в соответствующих сферах государственной и общественной жизни – технологии государственного управления (таможенных операций, финансовых инструментов, требований промышленной и транспортной безопасности и др.). Следует иметь в виду и существенные сдвиги в правовой подготовке должностных лиц контрольно-надзорных органов, осуществляющих обучение в отраслевых академиях и университетах (таможенные, налоговые и другие органы).

Логика и природа административной ответственности обуславливают необходимость формирования системы субъектов административной юрисдикции как *административной системы*. Ее оперативность, специализация, экономичность, возможность использования технических средств сбора, обработки и анализа информации об административных правонарушениях создают предпосылки для такой модели рассматриваемой системы. Но такая модель неосуществима в рамках действующего законодательства, она может быть реализована при радикальном реформировании всего административно-деликтного законодательства (исключение из системы административных наказаний административного ареста и др.).

Другая модель, которую мы бы назвали *переходной*, предполагает систему мер, осуществляемую до третьей кодификации норм об административной ответственности. Ее цель – снизить нагрузку на судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Резервы для этого есть: исключение существующего дубляжа судьями штрафных санкций, которые могут по закону применять отраслевые субъекты административной юрисдикции (в 2016 году судьи вынесли 3 732 968 постановлений о назначении наказаний в виде административного штра-

фа; внесение изменений в действующий КоАП РФ, направленных на сужение применения административного ареста как исключительного вида административного наказания (для сравнения в КоАП РСФСР арест предусматривался только за два вида административных правонарушений, в действующем КоАП РФ – более двадцати, – ежегодно административному аресту подвергается более миллиона человек). Целесообразно, по нашему мнению, вернуться к опыту разработки и принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 14 апреля 1978 года «О внесении изменений в законодательство об административной ответственности»<sup>14</sup>, которым предусматривалось существенное сужение применения административного ареста. Масштабное его применение в современных условиях особенно диссонирует с сокращением лишения свободы за совершение преступных деяний (на 1 января 2017 года в местах лишения свободы содержалось около 523 тыс. человек, что почти в четыре раза меньше, чем в 2002 году – 2033 тыс. человек). К сожалению, законодатель без достаточной деликтологической проработки продолжает расширять возможности применения административного ареста.

Создание административной модели системы субъектов административной юрисдикции возможно только с реформированием материального и процессуального регулирования административной ответственности. Такое реформирование должно быть ориентировано на снижение репрессивности административных наказаний, демократизацию административно-юрисдикционного процесса и формирование новой системы субъектов административной юрисдикции.

### Список литературы

1. Попов Л.Л. Эффективность административных санкций за нарушения общественного порядка: Монография. М.: ВНИИ МВД СССР, 1976.
2. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: Монография. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011 и др.
3. Студеникина М.С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М. 1967.
4. Памятники российского права. В 35 т. Т. 34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Учебно-научное пособие / Под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2017. 328 с.

---

<sup>14</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 16, Ст. 252.

5. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.
6. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература. 1971. 258 с.
7. Шергин А.П. Административная юрисдикция: Монография. М.: Юридическая литература, 1979.
8. Якимов А.Ю. Правовой статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. 200 с.
9. Россинский Б.В. Рецензия на монографию Петра Павловича Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы (М.: Норма: ИНФРА-М, 2012) //Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 75–80.

**КОДИФИКАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КАК ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКОЕ СРЕДСТВО  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУМПРОВАННОСТИ  
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

*В.М. Баранов*

*Нижегородская академия МВД России*

В соответствии с протокольным решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции № 34 от 25 сентября 2012 года являюсь членом Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции (его возглавляет вице-президент РАН Т.Я. Хабриева).

Соображения, которые изложены в статье, навеяны дискуссиями, прошедшими в этом объединении в самых разных форматах, но они – сугубо мое доктринальное мнение.

Ныне «фронт» антикоррупционной борьбы непомерно, непосильно, неподъемно широк. И оттого столь незначительны результаты, столь низка эффективность противодействия коррупции. «Все занимаются всем» – этот расхожий тезис точно отражает суть ситуации.

Нужно резкое сужение этого «фронта», необходим выбор приоритетного удара, требуется концентрация на этом участке всех материальных, морально-психологических, организационно-управленческих сил и средств. *Федеральные и региональные контрольные и надзорные органы исполнительной власти – вот субъект, который должен быть доминирующим предметом полномасштабного массированного антикоррупционного воздействия. Борьбу с коррупцией в остальных органах и объединениях вести, конечно, надо, но по остаточному принципу.* И вот почему. Именно государственные контрольные и надзорные органы призваны пресекать коррупционные правонарушения всех видов и на всех этапах. Именно они реализуют (слабо либо мощно) законодательную антикоррупционную политику, выбирая приоритеты для своего

региона. И зачастую эти приоритеты деформируются в угоду определенным групповым или личным корыстным интересам.

Психологически «пульсирует» и культивируется атмосфера: участвующий в коррупционной схеме (любого масштаба и любой направленности) контрольно-надзорный орган стремится не привлекать к себе внимание и нередко демонстративно бездействует. Тип поведения банален, но приветствуется и принимается слишком многими: «Живи сам и дай жить другим».

Под доктринальный и практический исследовательский «телескоп» желательно поместить один функциональный срез, один функциональный сегмент деятельности контрольных и надзорных органов исполнительной государственной власти субъектов РФ – их подверженность коррупции (продажность) и реально ведущаяся ими (либо имитируемая) антикоррупционная работа.

Распространенность коррупции в контрольно-надзорной среде обусловлена очевидным фактом: основная масса «контролеров» – это инспектора, заработная плата которых составляет 15–17 тыс. рублей. Это просто «толкает» их на «кормление».

Специальному анализу целесообразно подвергнуть нормальность, объективность системы контрольно-надзорной «вертикали» органов исполнительной власти. Например, строительный надзор в регионе обычно «курирует» один из вице-губернаторов, который практически всегда в состоянии «продать» заключение о вводе объекта в эксплуатацию с недоделками. Кстати, юридическое содержание понятия «курирование» желательно предельно жестко формализовать (может, лучше вообще исключить его из языка законодательства), а строительный надзор должен быть подлинно независимым, самостоятельным и ответственным.

Требуется тщательный факторный анализ статуса контрольно-надзорных органов в конкретной сфере деятельности. Имею в виду выявление факторов, обуславливающих коррупционное поведение должностных лиц того или иного контрольно-надзорного органа. Поясню этот тезис на примере. Анализ массива нормативных правовых актов в весьма узкой сфере – промышленной экологии РФ – показал: а) количество уполномоченных федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти – 36; б) количество их контрольно-надзорных полномочий превышает 4 000, содержащих около 1 млн требований;

в) совокупная численность сотрудников превышает 1 млн человек, а на федеральном уровне «контролеров» – 200 тыс. человек<sup>1</sup>.

Ясно, что при таких исходных данных невозможно обойтись без дублирующих, противоречивых и избыточных полномочий, которые и выступают «питательной средой» коррупции.

Легко представить, какие цифры «высветятся», если то же самое (то есть подконтрольные объекты и контролируемые субъекты) подсчитать в космической, сельскохозяйственной, металлургической сфере или даже в одной крупной госкорпорации.

Я помню жизненный постулат о том, что критика сначала ранит сердце и лишь затем доходит до разума. И потому в мягкой осторожной форме и без категорических выводов приведу результаты простого анализа.

В структуре Правительства Нижегородской области взял 30 органов исполнительной власти – министерств, департаментов, комитетов, инспекций, управлений, региональную службу по тарифам и аппарат. Положения об этих органах были «просвечены» под одним углом зрения – *как в них зафиксированы контрольные и надзорные полномочия.*

В 16 уставных документах (то есть больше половины) используется следующий технико-юридический (считаю – абсолютно неопределенный) оборот – *«осуществление государственного контроля (надзора)».*

В доказательство приведу всего одну иллюстрацию, один фрагмент из функций ключевого министерства экономики и конкурентной политики Нижегородской области:

3.22. В сфере мониторинга осуществления государственного *контроля (надзора)* и *муниципального контроля* на территории Нижегородской области:

3.22.1. Разработка проектов правовых актов Нижегородской области по вопросам мониторинга осуществления государственного *контроля (надзора)*, *муниципального контроля* в соответствующих сферах деятельности.

3.22.2. Разработка методических и консультационных материалов по вопросам мониторинга осуществления государственного *контроля (надзора)*, *муниципального контроля* в соответствующих сферах деятельности.

3.22.3. Организация мониторинга осуществления государственного *контроля (надзора)*, *муниципального контроля* в соответствующих сферах деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: Кучкаров З.А. О необходимости систематизации до автоматизации права. URL: <http://www.acconcept.ru/> (дата обращения: 15.06.2017).

3.22.4. Организация и мониторинг подготовки докладов об осуществлении государственного *контроля (надзора)*, *муниципального контроля* в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого *контроля (надзора)*.

3.22.5. Формирование сводной информации на основе докладов об осуществлении государственного *контроля (надзора)*, *муниципального контроля* в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого *контроля (надзора)* для предоставления руководству области.

Налицо полное отождествление контрольной и надзорной деятельности, отсутствие указаний на какие-либо формы этой деятельности – все это остается на усмотрение руководства и сотрудников министерства. С филологической точки зрения, грубой ошибки в написании этих понятий с применением скобок нет – *это частичные семантические синонимы*, то есть они выражают общее понятие, но отличаются определенными элементами своих значений. Но, с юридической точки зрения, это отличие элементов приобретает существенное содержательное значение и должно в законодательном тексте «разводиться».

Контрольно-надзорная функция министерства в итоге не имеет пределов и в нее при желании можно «вложить» любое проверочное мероприятие – полагаю, что и здесь размещается серьезная коррупционная ниша. Обратите внимание, в демонстрируемом тексте подчеркнуто словосочетание «муниципальный контроль».

Во всех пунктах постановления Правительства Нижегородской области № 228 от 19 августа 2016 года это словосочетание помещено через запятую после обсуждаемого нами понятия «контроль (надзор)». Можно ли в этой связи полагать, что в муниципальной службе нет места для «надзора»?

В некоторых уставных документах (например, в пункте 1.1 Положения о министерстве финансов Нижегородской области № 206, утвержденном постановлением Правительства Нижегородской области от 21 сентября 2005 года) установлено, что этот орган осуществляет «функции *по контролю и надзору* в финансово-бюджетной сфере на территории Нижегородской области и *контролю* в сфере закупок». Из этого текста можно заключить, что Правительство Нижегородской области все-таки различает понятия и деятельность по контролю и надзору. Но каковы критерии различения и чем отличаются конкретные формы надзора и контроля – неясно.



В Положении о комитете ветеринарного *надзора* Нижегородской области функции этого органа обрисовываются в основном посредством словосочетания «*проведение контроля*». Дважды идет отождествление: пункт 3.20 фиксирует: «Выдача разрешений председателя Комитета на вывоз подконтрольной продукции и животных, подлежащих ветеринарному *контролю (надзору)*, с территории Нижегородской области», пункт 3.26 устанавливает: «Участие в совместных проверках организаций и лиц, подлежащих ветеринарному контролю (*надзору*), проводимых уполномоченными органами в соответствии с законодательством Таможенного союза».

Понятие «надзор» применено в этом юридическом акте всего один раз и вот в какой связи: «Организация и проведение необходимых мероприятий по профилактике и борьбе с болезнями пчел, по определению пригодности реализуемой продукции к использованию для пищевых целей, *осуществление надзора* (курсив мой. – В.Б.) за перевозкой пчелиных семей, пчелиных маток и продуктов пчеловодства».

Инспекция государственного строительного надзора Нижегородской области и государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Нижегородской области в своих уставных актах оправдывают название и оперируют термином «надзор».

Шестнадцать остальных положений о структурных органах исполнительной власти Правительства Нижегородской области используют только понятие «контроль».

Приведенные «разночтения» нельзя рассматривать в качестве мало-значительного технико-юридического дефекта, несущественного терминологического изъяна – перед нами методологическая доктринальная неопределенность.

Любопытно в этой связи одно обстоятельство. В весьма ценном, очень информативном, новаторском (последователей по другим научным специальностям пока нет) двухтомном труде Е.Ю. Грачевой и Д.М. Щекина «Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву»<sup>2</sup> обозначено 63 наименования докторских и кандидатских работ с ключевым понятием «контроль» (финансовый, финансово-бюджетный, аудиторский, налоговый, бюджетный, валютный, тамо-

---

<sup>2</sup> См.: Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут, 2009. 1055 с.; Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву (2008–2015). М.: Статут, 2016. 1038 с.

женный) и 12 наименований с термином «надзор» (банковский). Не обнаружилось ни одной диссертационной работы, где бы в названии фигурировало синтетическое понятие – контроль (надзор).

Может быть, я не прав, но это означает: правотворческая практика игнорирует научные разработки контрольной и надзорной деятельности. Исследователи не в состоянии «продвинуть» свои научные идеи в юридическую практику, и это продолжается уже не одно десятилетие.

Новейшая федеральная законотворческая практика, к сожалению, продолжает отождествление, а иногда и «распыление» контрольно-надзорных полномочий, что свидетельствует о недооценке этого правового института в целом. Вот юридическая конструкция статьи 15<sup>1</sup>, которой дополнен 7 июня 2017 года Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Статья имеет название, отражающее суть законодательной регламентации, но вновь происходит отождествление контроля и надзора: «Государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг». Неплохо, что государственный контроль здесь четко «привязан» к особому субъекту (инвалидам) и среде, где они нередко испытывают значительные затруднения. Но без «размежевания» контроля с надзором в столь деликатной сфере вряд ли можно ожидать эффекта.

В третьем пункте статьи 15<sup>1</sup> установлено: «Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг устанавливается положением о соответствующем виде государственного контроля (надзора), утверждаемым:

- 1) при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) – Правительством Российской Федерации;
- 2) при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) – высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации».

Остается сожалеть, что не установлены сроки, в течение которых должны быть приняты конкретизирующие законодательство положения, не предоставлена возможность учесть специфику региона.

---

<sup>3</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: федеральный закон от 7 июня 2017 года № 116 // Российская газета. 2017. 9 июня.

Известно, что в начале июня 2017 года Министерство экономического развития России внесло в Правительство законопроект «О контрольно-надзорной деятельности». С учетом изложенного можно предложить: а) в названии акта вместо дефиса поставить союз «и»; б) исчерпывающе обозначить виды контроля и надзора в его отдельной главе (разделе).

В Государственной думе завершается подготовка федерального закона «Об ответственном обращении с животными». В июньском номере Парламентской газеты, раскрывая гуманный характер документа, руководители Комитета Госдумы по экологии и охране окружающей среды О.В. Тимофеева и В.А. Панов на вопрос «Кто будет контролировать соблюдение закона?» ответили: «Государственный надзор за выполнением норм и требований настоящего закона будет осуществляться полицией, Россельхознадзором, общественными инспекторами»<sup>4</sup>.

Как видим, проект предлагает множество контрольных инстанций без указания высшего ответственного звена, без обозначения алгоритма контрольно-надзорных действий.

Следующий сюжет, входящий в проблемное поле заявленной темы.

На базе всех известных видов систематизации, которые уже применены при формировании нормативной правовой базы противодействия коррупции, назрела острая необходимость *кодификации* этого «пласта» законодательства. Процесс и результат кодификации законодательства (в том числе и антикоррупционного) – не только системное упорядочение нормативных правовых актов, но и *средство государственного контроля* за их качеством и количеством, *инструмент контрольной функции* государственной власти при совершенствовании действующего законодательства. Кодекс – не только новый, но и более высокий этап социального контроля за противодействием коррупции. Кстати, эта плоскость кодификации законодательства при огромнейшем количестве проведенных исследований осталась в тени.

Не только в медиапространстве, но и в доктринальной литературе все чаще фигурирует в качестве своеобразной «страшилки» понятие *«тотальный государственный контроль»*. Возникает далеко не риторический вопрос – это юридический феномен или идеологическая конструкция? Где разумный, достаточный предел государственного контроля или надзора, к которому мы должны стремиться? Нельзя до бесконечности требовать снижения контрольного и надзорного бремени – эти

---

<sup>4</sup> Тимофеева О.В., Панов В.А. Животные по закону // Парламентская газета. 2017. 9–15 июня.

формы государственного управления выступают стержнем, базой правопорядка.

Моя давняя позиция – рано или поздно, но мы придем к созданию Свода законов Российского государства как Кодекса кодексов. Не стану напоминать о необъяснимом и ошибочном исчезновении из приоритетов правовой политики нашего государства задачи формирования Свода законов – мне об этом уже приходилось писать<sup>5</sup>. Уверен: чем больше в России будет принято кодексов, тем ближе станет Свод законов. Сейчас в Российской Федерации действует 21 кодекс. Когда их число приблизится к ста – можно будет вести речь о сложившемся каркасе Свода законов Российского государства. Это, конечно, отдаленный идеал, но идеал неизбежный, и потому все, что объективно можно кодифицировать, должно пройти эту высшей пробы систематизацию.

Сейчас Роспотребнадзор настойчиво продвигает Кодекс защиты прав потребителей<sup>6</sup>, но до него целесообразнее принять Кодекс антикоррупционной деятельности (далее – **Кодекс**). Ныне антикоррупционное законодательство любого российского региона образует объемный *межотраслевой институт*. В него, как правило, входят юридические нормы конституционного (уставного), административного, финансового и других отраслей права. Но дело не только и не столько в огромном числе принятых антикоррупционных юридических актов – количественный аспект здесь значимый, но не главный фактор. По нашим предварительным подсчетам<sup>7</sup>, в субъектах Российской Федерации уже принято более 250 законов, где содержатся правовые нормы антикоррупционной направленности. Уверен – никто из граждан и должностных лиц

---

<sup>5</sup> См.: Баранов В.М. Стратегия законодательства современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 37–39.

<sup>6</sup> См.: Нодельман В. Обслуживать карту «Мир» обяжет новый кодекс. Предложения по его содержанию Роспотребнадзор представит президенту до 1 декабря // Известия. 2017. 23 июня.

<sup>7</sup> См.: Антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов / Рук. проекта и отв. ред. доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации В.М. Баранов; сост.: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Татарстан И.И. Бикеев, доктор юридических наук, доцент П.А. Кабанов, кандидат юридических наук, доцент Р.Р. Магизов, Л.Р. Хайрутдинова. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. 1245 с.

не в состоянии отследить постоянное изменение этих актов и изучить содержание юридических предписаний антикоррупционного характера.

Надо признать: количество антикоррупционных законодательных и иных правовых актов «обесценило» их качество, поскольку в массовом правосознании бытует стереотип об их бесполезности. Разработка и принятие **Кодекса** придаст антикоррупционному законодательству надлежащую форму – сейчас его статус принижен и мало авторитетен.

Отзывы, то есть реальная оценка гражданами антикоррупционной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, отличаются *массовостью*. Но число позитивных откликов в этой массе незначительно. Точное число как положительных, так и отрицательных отзывов об антикоррупционной деятельности органов государственной власти сосчитать вряд ли возможно, ибо некоторые из них размещаются на закрытых, доступных только владельцам сайтов. Отзывы – оценки граждан антикоррупционной политики и деятельности по ее реализации – выдвинутая гражданская позиция, и она должна быть услышана. Отзывы граждан не требуют и не предполагают ответа государственной власти, и, значит, они не могут быть отнесены к *контролю* гражданского общества. Считаю, что следует законодательно закрепить обязанность компетентных органов государства фиксировать и анализировать не только обращения, заявления и жалобы о фактах коррупции, но и отзывы. Иначе нельзя вести речь о *подконтрольности* государственной власти институтам гражданского общества, что означает дефектность некоторых механизмов правового государства. Проблема еще и в том, что, по данным социологов, россияне не доверяют блогерам – 67% граждан не интересуются ни постами блогеров в социальных сетях, ни видеороликами на популярных YouTube-каналах. Это значит, что информация блогеров о коррупционных проявлениях «вращается» в узком кругу и ее легко замолчать, «не заметить».

Но сразу и в ближайшей перспективе вряд ли удастся подготовить качественный федеральный **Кодекс**. Не все помнят, что формирование российского антикоррупционного законодательства началось принятием не федерального, а регионального акта – закона Республики Башкортостан от 13 октября 1994 года «О борьбе с коррупцией».

Желательно сначала принять кодифицированные акты в субъектах РФ. В течение 5–7 лет обобщить практику их функционирования и лишь затем посредством консолидированной законодательной инициативы, через совет законодателей субъектов РФ приступить к формированию федерального **Кодекса** антикоррупционной деятельности.

Структуру регионального **Кодекса** целесообразно представить тремя частями: Общая, Особенная, Специальная.

*Общая часть* призвана закрепить систему используемых законодательных дефиниций, принципы антикоррупционной деятельности, основные механизмы реализации принципов и юридических норм антикоррупционного характера. В этой части, по всей видимости, стоит определить полномочия субъектов противодействия коррупции, указать основные инструменты борьбы с ней (антикоррупционная экспертиза, антикоррупционное планирование, антикоррупционное просвещение, антикоррупционный мониторинг).

*Особенную часть* желательно посвятить юридической регламентации отдельных относительно самостоятельных видов антикоррупционной деятельности (в нашем случае – в сфере государственного контроля и надзора). В этой части следует определить механизмы осуществления государственного и общественного контроля, прокурорского надзора за реализацией антикоррупционного законодательства. Эта часть предлагаемого **Кодекса** удобна для «вкрапления» различных конкретных правовых норм, выступающих барьером тех или иных коррупционных проявлений.

Выдвину спорное предложение, которое, по моему убеждению, могло бы «отлиться» в отдельное законодательное установление этой части. Полагаю, что квалификационные требования к руководящим должностям органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне должны формулироваться таким образом, чтобы исключить прямой или косвенный учет ученой степени и ученого звания, если это не требуется для профессиональной деятельности чиновника (должностного лица). В действующем Федеральном законе от 23 мая 2016 года № 141 «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статье 9 установлены квалификационные требования к должностям в этой службе. В частности, для ряда должностей предусматривается наличие «*высшего образования, соответствующего направлению деятельности*»<sup>8</sup>. Думаю, эту технико-юридическую формулу можно «усилить» – «наличие ученой степени и ученого звания, не соответствующего направлению деятельности, не учитывается». В случае принятия этого предложения не потребуются вносить в ряд антикоррупционных законов изменения, которые предлагает для чиновников Министерство труда и

---

<sup>8</sup> Российская газета. 2016. 25 мая.

социальной защиты – отменить введенные в 2004 году ограничения: в письменной форме обращаться к руководству за разрешением защищать диссертации, получать ученые звания, принимать почетные и специальные звания, иностранные награды<sup>9</sup>.

*Специальная часть* может объединить процедурно-процессуальные нормы реализации антикоррупционной деятельности, обозначить специфику проведения различного рода проверок (антикоррупционного аудита), оформления и рассмотрения их результатов, порядок обжалования решений, принимаемых субъектами противодействия коррупции. Например, эта часть **Кодекса** может быть снабжена серией разноплановых примечаний, содержащих отсылки к тем или иным антикоррупционным мерам и специализированным актам процедурного характера. В частности, возможно отсылочное установление о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия<sup>10</sup>.

Наименование **Кодекса** – не технико-юридическая деталь, а высокоценный элемент, обуславливающий его суть и структуру. И потому этот вопрос подлежит специальному обсуждению и здесь важно избежать правового популизма и демагогии. Мне представляются предпочтительными два названия – **Кодекс** антикоррупционной деятельности Нижегородской области либо **Кодекс** Нижегородской области о противодействии коррупции. Оба варианта отражают активно-деятельностный характер предмета системной региональной регламентации противодействия коррупции.

Преамбулу **Кодекса** желательно сформулировать не шаблонно и не как набор декларативных неисполнимых и непроверяемых суждений, а как *рамочные стандарты*, способные к реализации и выступающие в содержании документов предметом конкретизации.

**Кодекс** лучше готовить в электронной версии на базе электронных сводов правовых актов, то есть через предварительную разноплановую инкорпорацию.

---

<sup>9</sup> Панов П. Докторская степень без визы начальства // Известия. 2017. 27 июня.

<sup>10</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений: Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 132 // Российская газета. 2017. 4 июля.

**Кодекс**, если он состоится, явится *актом опережающего правотворчества* не только по виду (форме) систематизации рассматриваемого нормативного правового материала, но и по инновационному содержанию входящих в него юридических норм. Некоторым из них желательно сразу придать статус экспериментальных.

Контроль и надзор исполнительных органов государственной власти – деятельность, которая качественно или не очень, но зафиксирована в форме определенных процедур, простых или сложных регламентных алгоритмов. И они – благодатный объект для автоматизации и компьютеризации. Задача – сделать контроль и надзор органов исполнительной власти максимально технологичным и исключить человеческий фактор, но без ущерба для сути и результативности правовой регламентации. Цифровые технологии и роботы, которыми буквально пугают юристов, никогда не смогут полностью заменить ни контрольную, ни надзорную деятельность органов исполнительной власти. Замене подлежат лишь отдельные схематичные, пригодные для формализации административные процедуры и деловые операции<sup>11</sup>, многие из которых ныне почему-то выполняют юристы с высшим образованием.

Правоведам надо научиться противостоять гиперболизации, абсолютизации неизбежной и необходимой цифровизации, преувеличения масштабов «внедрения» цифровых технологий в юридическую деятельность.

На Международном форуме труда в Петербурге Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко посчитала нужным выдвинуть прогноз – внедрение новых технологий приведет к исчезновению многих традиционных профессий и первой назвала юриспруденцию. В качестве примера она привела работа-юриста, который, по ее свидетельству, уже в этом, 2017 году начнет работать на Сбербанк, самостоятельно составляя искивые заявления, что приведет к сокращению трех тысяч сотрудников банка<sup>12</sup>.

Все новые цифровые алгоритмы должны быть описаны в правовых документах, отформатироваться в компетенциях юристов – именно на этом этапе важно и нужно соблюсти меру и разумность при определе-

---

<sup>11</sup> Подробнее см.: Григорьева И. Чиновникам поможет искусственный интеллект. Замминистра экономического развития Савва Шипов – о цифровом государстве и реформе контрольно-надзорной деятельности // Известия. 2017. 16 июня.

<sup>12</sup> Горелик А. Валентина Матвиенко предложила определить стандарт благополучия для россиян. Председатель Совета Федерации задала темы для дискуссии на Международном форуме труда в Петербурге // Парламентская газета. 2017. 17–23 марта.



нии сфер применения искусственного интеллекта в контрольной и надзорной деятельности государства.

### Список литературы

1. Кучкаров З.А. О необходимости систематизации до автоматизации права. URL: <http://www.acconcept.ru/> (дата обращения: 15.06.2017).
2. Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут, 2009. 1055 с.
3. Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву (2008–2015). М.: Статут, 2016. 1038 с.
4. Тимофеева О.В., Панов В.А. Животные по закону // Парламентская газета. 2017. 9–15 июня.
5. Баранов В.М. Стратегия законодательства современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 37–39.
6. Нодельман В. Обслуживать карту «Мир» обяжет новый кодекс. Предложения по его содержанию Роспотребнадзор представит президенту до 1 декабря // Известия. 2017. 23 июня.
7. Антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов / Рук. проекта и отв. ред. доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации В.М. Баранов; сост.: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Татарстан И.И. Бикеев, доктор юридических наук, доцент П.А. Кабанов, кандидат юридических наук, доцент Р.Р. Магизов, Л.Р. Хайрутдинова. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. 1245 с.
8. Панов П. Докторская степень без визы начальства // Известия. 2017. 27 июня.
9. Григорьева И. Чиновникам поможет искусственный интеллект. Замминистра экономического развития Савва Шипов – о цифровом государстве и форме контрольно-надзорной деятельности // Известия. 2017. 16 июня.
10. Горелик А. Валентина Матвиенко предложила определить стандарт благополучия для россиян. Председатель Совета Федерации задала темы для дискуссии на Международном форуме труда в Петербурге // Парламентская газета. 2017. 17–23 марта.

## КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

*Л.К. Терещенко*

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Существует проблема: что такое персональные данные и как их охранять, а также определить цели контроля в этой сфере.

В настоящий момент по-прежнему отмечается большое количество нарушений в сфере персональных данных, существование которых является очевидным, в связи с тем, что на «черном рынке» на сегодняшний момент торгуют различными базами персональных данных (базы данных владельцев Т/С, базы данных собственников того или иного имущества, абонентов сотовой или иных видов связи, и даже данные о доходах граждан). В настоящий момент можно найти сведения о доходах граждан на некоторых сайтах, причем данные абсолютно достоверные, однако пути их получения остаются неясными. Очевидно, что информация накапливается либо в пенсионном фонде, либо в налоговой службе, однако ни та ни другая служба не признает наличия утечек, настаивая на высоком уровне используемых средств защиты и склоняясь в пользу обвинения друг друга. Таким образом, найти настоящего виновника сложно. Достаточно просто его установить в случае утечек из базы данных владельцев Т/С, очевидно, что единственным источником утечек является само ведомство.

На самом деле для реального и теневого бизнеса выгодно собирать персональные данные, их объединять и затем продавать. Самое интересное, что ряд современных авторов прямо предлагают легализовать продажу персональных данных, сделав их объектом гражданского оборота, в том числе и ввиду фактического состояния уровня их защиты, о чем говорилось выше. Т.е. если уж не можем должным образом защитить, то можно легализовать и контролировать их оборот. Еще одним аргументом в пользу такого решения вопроса стал недавний социологический опрос. Как правило, первой реакцией респондентов на вопрос о том, хотели бы они, чтобы их персональные данные обрабатывались, был ответ – «нет», однако если «за деньги» – то «да». Т.е. большая часть населения готова охотно согласиться с тем что их персональные данные

будут обрабатываться «за деньги». Исходя из этого и начинают появляться предложения о легализации «продажи» персональных данных и, по-видимому, они получают свое продолжение.

Что касается контроля за обработкой персональных данных и защитой прав субъектов персональных данных. В России таким органом является Роскомнадзор. Однако заметим, что Россия, присоединившись к Европейской модели защиты персональных данных, ратифицировав Конвенцию Совета Европы о защите частных лиц при автоматизированной обработке данных № 108, взяла на себя при этом ряд обязательств. В частности, в странах Совета Европы существуют определённые требования к органам по защите прав субъектов персональных данных. Одним из основных таких требований является «независимость» этого органа. Это требование, исходя из близости персональных данных к идее защиты прав личности, является понятным и объяснимым, однако выполняется ли оно в России. На самом деле очевидно, что нет. Роскомнадзор является по статусу федеральной службой, подчиненной Минкомсвязи, и говорить о какой-либо его независимости с точки зрения критериев, предъявляемых к такого рода органам, просто не приходится. Критерии на самом деле достаточно просты: порядок назначения и освобождения от должности главы органа, порядок финансирования и порядок подчиненности. Ясно, что Роскомнадзор явно не попадает в эти критерии. Тем не менее он выполняет возложенные на него функции, и насколько эффективно, стоит рассмотреть подробно.

Многое в этом вопросе зависит и от состояния законодательства о персональных данных и практики его применения. Как раз с этим в России по-прежнему много «неопределённости», как в законодательстве, так и на практике. Приведем примеры. Вот недавнее дело из судебной практики. Гражданин хотел приобрести заброшенный земельный участок рядом со своим. Обратился с соответствующим запросом в Росреестр, где ему отказали, сославшись на законодательство о персональных данных. Тут возникает вопрос: в чьих интересах было принято это решение? На самом деле скорее передача персональных данных предположительно была выгодна обеим сторонам: одному лицу скорее всего, был не нужен участок и оно хотело его продать, а другое лицо хотело бы его приобрести. Наверно, можно было предусмотреть в полномочиях органа власти возможность обратиться с соответствующим запросом к лицу, но фактически получается, что законодательство о персональных данных блокирует это. Другой пример, грузовой автомобиль во дворе дома наносит ущерб имуществу конструкции здания, пострадав-

шее лицо просит предоставить информацию о владельце Т/С по его номеру для обращения за защитой своих прав, однако компетентный орган по регистрации Т/С (ГИБДД) отказывает в этом на том основании, что это персональные данные, поскольку Т/С принадлежит частному лицу. В итоге тупиковая ситуация.

Еще один знаковый пример. Крупные акционеры (не миноритарии) обратились с запросом о предоставлении информации о размере денежного вознаграждения топ-менеджера компании, и им было отказано на основании законодательства о персональных данных. Безусловно, такая информация является персональными данными, однако существует законодательство об акционерных обществах и есть реальный и законный интерес акционеров знать, какая доля прибыли идет на вознаграждение топ-менеджеров компании, в конечном итоге от этого зависит и их прибыль. Когда дело дошло до суда, то суд отказал в предоставлении указанной информации, сославшись на недопустимость ее раскрытия без согласия субъекта, и в нашем случае субъект его не дал, возможно, пытаясь скрыть эту информацию. Раскроем тайну – в нашем случае акционерами были крупные банки, а речь шла об АО «Сбербанк» и о размере заработной платы его главы, т.е. Германа Грефа.

Возвращаемся к общим проблемам. Есть также проблема с получением согласия на обработку персональных данных, и, прежде всего, кто его должен давать, но то, что оно должно быть, совершенно однозначно. Вот пример из практики. Например, случай с биометрическими данными. В отношении них нужно получить не просто согласие, а получить его в письменном виде. В настоящий момент в ряде регионов реализуется проект «Ладوشка». Суть проекта в том, что школьники при входе и выходе из школы прикладывают к специальному сканеру свою ладонь и таким образом и дирекция школы, и родители могут знать, когда ребенок в школе, а когда покинул ее. Более того, с использованием этой системы ребенок может оплатить услуги школы (завтраки, обеды и т.д.), при этом родители могут знать даже, на что реально ребенок потратил деньги – на здоровое питание либо на какие-то чипсы, шалости и т.п. Т.е. система потенциально очень удобна и ее существование устраивает и родителей, и детей. Однако наличие такой системы не устраивает Роскомнадзор. Последний заявил, что для введения в действие этой системы требуется согласие не родителей, а должно быть письменное согласие детей. Закон требует наличия письменного согласия самого субъекта на обработку биометрических персональных данных. Сложно себе представить, чтобы семилетний ребенок смог осознать суть такого со-

гласия и его последствия. Таким образом, вопрос о том, кто должен давать согласие в этом случае, как выяснилось, не простой. И позиция Роскомнадзора в этом вопросе выглядит очень странной. Тем не менее стоит отметить, что получать согласие несовершеннолетних в подобном случае выглядит нелогично в принципе, а применить гражданское законодательство о право- и дееспособности не получится, в силу публично-правового характера отношений.

Очевидно в этом, как и в других аналогичных случаях, надо что-то решать, в том числе путем внесения изменения в законодательство о персональных данных.

В сфере предоставления медицинских услуг тоже не все просто и однозначно. Например, согласно действующему законодательству об охране здоровья, 14-летний ребенок может давать сам информированное согласие на медицинские процедуры (оперативное вмешательство). С одной стороны, он как субъект может принять такое решение, с другой – последствия такого решения во многом лягут на его родителей либо опекунов, которые совсем исключены из этого процесса. Например, если 14-летняя девушка обратиться к врачу для производства аборта, то формально он не имеет права сообщить даже о факте такого обращения ее родителям, но последствия такого решения напрямую затронут последних. Роскомнадзор при этом говорит, что такая ситуация в рамках закона, т.е. все нормально.

Т.е. можно говорить о том, что баланс интересов в защите персональных данных еще далек от достижения. Европейская практика при этом идет другим путем. Защита персональных данных должна быть разумной и достаточной, и никто не обращает внимания на оператора, пока он не нарушает чьи-то права и законные интересы. Только в этом случае он может быть привлечен к ответственности и может возникнуть вопрос о том, насколько защита является «достаточной».

В России, наоборот, оператор должен выполнять все предписанные требования по защите независимо от того, насколько это отвечает, в том числе, и интересам самого субъекта. Именно этим вызвано большинство проблем в существующей практике.

Таким образом, проблема нахождения баланса интересов между правами субъекта персональных данных и обязанностями оператора является ключевой на текущий момент. И многие проблемы в практике связаны со слишком формальным подходом к исполнению требований законодательства, в том числе, и при осуществлении контроля и надзора в рассматриваемой сфере.

## О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

*С.М. Зубарев*

*Московский государственный юридический университет  
им. О.Е. Кутафина*

Признавая приоритет государственного надзора, который пронизывает деятельность всех хозяйствующих субъектов независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, нельзя отрицать существование в экономической сфере и государственного контроля. Представляется, что он распространяется на хозяйствующие субъекты с государственным участием. При этом необходимо отметить, что масштабы государственного сектора в России на протяжении последних десятилетий менялись под воздействием двух противоположных тенденций. С одной стороны, с начала 1990-х гг. в процессе приватизации количество компаний с государственным участием резко сократилось. С другой стороны, в последнее десятилетие наблюдается противоположная тенденция – государство создает государственные корпорации, приобретает контрольные пакеты в крупных компаниях, формирует холдинги для управления группами предприятий с государственным участием.

По данным Федеральной антимонопольной службы, вклад госкомпаний в ВВП страны вырос с 35% в 2005 г. до 70% в 2015 г.<sup>1</sup> Анализ российского законодательства позволяет к таким компаниям отнести:

- акционерные общества с государственным участием, в уставном капитале которых доля прямого или косвенного участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов;
- общества с ограниченной ответственностью с государственным участием, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов;
- иные хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в со-

---

<sup>1</sup> См.: Мереминская Е. Государственная доля // Ведомости. 29.09.2016. № 4171.

вокупности превышает пятьдесят процентов, а также созданные в соответствии с указами Президента Российской Федерации компании, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов;

- федеральные государственные унитарные предприятия и государственные унитарные предприятия;
- федеральные казенные предприятия;
- публично-правовые компании;
- государственные корпорации;
- государственную компанию.

Сегодня в стране отсутствует единая база учета подобных хозяйствующих субъектов. Только на федеральном уровне насчитывается 1443 федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, 2040 акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью<sup>2</sup>. В их число входят такие гиганты, как ПАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «РЖД», ПАО «АК «Алроса», ПАО «Русгидро», ОАО «АК «Транснефть», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Банк ВТБ», ПАО «Сбербанк».

Компании с государственным участием играют в России системообразующую роль в энергетике, нефтяной и газовой промышленности, транспорте, банковской сфере и др. Так, в добыче нефти 23% приходится на долю «Роснефти» и «Газпромнефти», в газодобывающей отрасли 48% – «Газпрома», государственным структурам в электроэнергетике принадлежит 35% (ПАО «Россети», ПАО «Мосэнерго», ПАО «Московская объединенная электросетевая компания» и др.), в производстве различных судов, космических и летательных аппаратов – 57% (ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», АО «Объединенная судостроительная корпорация» и др.). Самое сильное влияние крупные государственные компании имеют в транспортной отрасли – 73%. Здесь на первый план выходят железные дороги, нефте- и газопроводы. Железнодорожный транспорт находится в ведении ОАО «Российские же-

---

<sup>2</sup> См.: Приказ Росимущества от 24.04.2015 г. № 165 (ред. от 30.01.2017) «О закреплении федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных казенных предприятий, акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью с государственным участием за структурными подразделениями Росимущества, а также делегировании территориальным управлениям Росимущества отдельных прав акционера – Российской Федерации по акционерным обществам» // СПС «КонсультантПлюс».

лезные дороги», которое полностью принадлежит государству. Нефтепроводы находятся под контролем «Транснефти», а газопроводы – «Газпрома»<sup>3</sup>.

Управление компаниями с государственным участием федерального уровня осуществляют федеральные органы исполнительной власти. В связи с тем, что в основе хозяйственной деятельности лежит федеральная собственность, все госкомпании в большей или меньшей мере управляются Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (Росимущество). Исключения составляют государственные компании, которые, ввиду их значимости для экономики страны, выделены распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р в отдельный перечень<sup>4</sup>. В него входят крупнейшие компании (ОАО «Газпром», ОАО «Роснефтегаз», ОАО «НК «Роснефть»», ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» и др.). Главные вопросы по деятельности таких компаний решает Правительство РФ, Председатель Правительства РФ или по его поручению Заместитель Председателя Правительства РФ, а не Росимущество, которое, в свою очередь, обладает компетенцией по остальным вопросам реализации функции государства как собственника.

Одновременно большинство госкомпаний находятся в ведении иных федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами ("Золотой акции")»<sup>5</sup> управление указанными хозяйствующими субъектами осуществляется по принципу «двух ключей». Этот принцип означает, что общее руководство деятельностью акционерных обществ с

---

<sup>3</sup> Михеев А. Что такое государственная компания: особенности, преимущества. Крупнейшие государственные компании России: список, рейтинг. 26.06.2016. Точка доступа. <http://fb.ru/article/254016/что-такое-gosudarstvennaya-kompaniya-osobennosti-preimuschestva-krupneyshie-gosudarstvennyie-kompanii-rossii-spisok-reyting>

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23.01.2003 г. № 91-р (ред. от 10.02.2017) «О перечне открытых акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера – Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 4. Ст. 377.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5073.



государственным участием (АО) в пределах установленной компетенции осуществляет Росимущество, а отраслевое управление – федеральные министерства, которые ведают вопросами выработки государственной политики, координации и регулирования в соответствующей сфере деятельности АО. При осуществлении функции по управлению АО Росимущество должно учитывать позицию соответствующего федерального министерства по вопросам, входящим в его компетенцию. По данным Росимущества, по состоянию на 1 августа 2015 г. в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации находилось 276 АО, или 28,16% от общего числа АО; Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – 128 АО, или 13,06%; Министерства энергетики Российской Федерации – 105 АО, или 10,71%<sup>6</sup>.

Нередки случаи, когда отдельные акционерные общества находятся в сфере интересов одновременно нескольких федеральных органов исполнительной власти. Так, АО «Объединенная судостроительная корпорация» одновременно подчиняется Минпромторгу России (гражданское судостроение, общие вопросы), Минобороны России (военное судостроение, судоремонт и сервисное обслуживание кораблей ВМФ), а также Государственной корпорации «Росатом» (утилизация атомных подводных лодок, выведенных из состава ВМФ).

Несколько иная модель управления принята в отношении федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП). Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»<sup>7</sup> приоритет здесь установлен для «отраслевых» федеральных органов исполнительной власти», которые осуществляют взаимодействие с Росимуществом по вопросам использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или оперативном управлении ФГУПов. Следует согласиться с мнением А.В. Винницкого, что «правоприменительная деятельность по управлению публичными предприятиями осуществляется в рамках относительного правоотношения, в котором административный орган выступает в качестве властного субъекта, а унитарное предприятие – подчиненного субъекта административно-правового отношения. Объектом такого правоотношения является не имущество, а деятельность (поведе-

<sup>6</sup> <http://www.rosim.ru/documents/127146>

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5074.

ние) подведомственного предприятия как имущественного комплекса, обладающего статусом юридического лица»<sup>8</sup>.

Закономерно, что, реализуя подобные управленческие функции, Росимущество и иные федеральные органы исполнительной власти осуществляют и ведомственный контроль деятельности госкомпаний. Одной из его универсальных форм является рассмотрение отчетности.

Предметом контроля здесь является прежде всего эффективность деятельности госкомпании как соотношение полученного результата, отражающего достижение поставленной цели, и использованных ресурсов. Для этого используются ключевые показатели эффективности (КПЭ). КПЭ – оценочный критерий достижения цели, используемый для определения эффективности деятельности, поддающийся количественному измерению и являющийся значимым с точки зрения долгосрочных и среднесрочных задач. Показатели КПЭ являются измерителями целей определенных стратегией развития и плановых значений, заложенных в долгосрочной программе развития госкомпании.

Росимущество предложило следующую сегментацию госкомпаний, влияющую на определение системы КПЭ: 1) акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, пакеты акций (доли) которых находятся в федеральной собственности и в уставном капитале которых доля прямого или косвенного участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов; 2) федеральные государственные унитарные предприятия и государственные унитарные предприятия; 3) государственные корпорации, государственная компания и их дочерние и зависимые организации. Для каждой группы установлен свой алгоритм расчета и утверждения КПЭ<sup>9</sup>.

Анализ достижения КПЭ акционерных обществ первоначально проводится членами совета директоров АО ежеквартально и ежегодно совместно с анализом годового отчета о деятельности, отчетов об исполнении бюджета, бизнес-плана, выполнения стратегических целей с предварительным рассмотрением на комитете по стратегии/кадрам и вознаграждениям при совете директоров, а также с привлечением пред-

---

<sup>8</sup> Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 538.

<sup>9</sup> См.: Методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов (утв. Росимуществом) // СПС «КонсультантПлюс».

ставителей внутреннего аудита. Результаты достижения КПЭ отражаются в ежегодных отчетах АО и рассматриваются Росимуществом.

В отношении иных госкомпаний (не являющихся акционерными обществами) мониторинг и контроль за исполнением показателей эффективности производится в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, достижение КПЭ федеральных государственных унитарных предприятий контролируется федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых эти предприятия находятся, а контроль за деятельностью государственных корпораций и государственной компании осуществляет Правительство Российской Федерации (и иные в случаях, установленных законом).

Достижение показателей экономической эффективности деятельности ФГУПов и АО отражается в отчетах руководителей предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерного общества и докладах о финансово-хозяйственной деятельности предприятия (акционерного общества), которые размещают на межведомственном портале по управлению государственной собственностью в сети Интернет<sup>10</sup>. Кроме того, отчеты и доклады, представленные руководителями ФГУПов, утвержденные соответствующими федеральными органами исполнительной власти, также размещаются на официальных сайтах организаций и федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся предприятия.

В последние годы важным направлением контроля госкомпаний стал контроль имущественного положения их руководителей, включающий в качестве составляющих контроль доходов и контроль расходов. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» распространяет ряд антикоррупционных правовых механизмов не только на государственных служащих, но и на должностных лиц организаций, созданных на основании федеральных законов, и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

---

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 04.10.1999 г. № 1116 (ред. от 25.12.2014, с изм. от 19.08.2016) «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ»// СПС «КонсультантПлюс».

В Перечень организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, который утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению»<sup>11</sup> входит 63 организации различной организационно-правовой формы. Среди них Государственная компания «Российские автомобильные дороги», Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», ОАО «Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть», ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии», ОАО «Газпром», ФГУП «Космическая связь», ФГУП «Почта России» и др. Помимо Правительства Российской Федерации аналогичные перечни имеют федеральные органы исполнительной власти<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4121.

<sup>12</sup> См., напр.: Приказ Минсельхоза России от 08.09.2016 г. № 398 «О перечнях должностей федеральной государственной гражданской службы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники этих организаций обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»; Приказ Минфина России от 21 апреля 2014 г. № 28н «О Перечне должностей в организациях, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

Проверку достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных руководителями госкомпаний, осуществляют работники кадровых подразделений аппарата Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся соответствующие организации.

Указанные сведения размещаются на официальных сайтах этих организаций в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что делает их доступными для субъектов не только государственного, но и общественного контроля.

Таким образом, отчетная документация госкомпаний и их руководителей является предметом контроля. При этом по результатам анализа представленных сведений Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти могут проводить дополнительные контрольные мероприятия, осуществлять различные корректирующие действия, вплоть до привлечения к ответственности руководителей и даже их увольнения. Субъекты общественного контроля после изучения размещенных в свободном доступе отчетов и докладов госкомпаний могут либо направлять информацию в органы государственного контроля для проведения проверки либо апеллируют к общественному мнению через средства массовой информации.

В зависимости от организационно-правовой формы госкомпаний контроль имеет свои особенности.

Росимущество контролирует деятельность федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью через отраслевые подразделения центрального аппарата и территориальные органы. Например, Управление организаций промышленного комплекса осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества организаций, перечень которых утверждается приказом Росимущества о закреплении организаций за структурными подразделениями. На сегодняшний день согласно приказу от 24 апреля 2015 г. № 165 (ред. от 30.01.2017) Управление контролирует 1034 федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных казенных предприятий, акционерных обществ с государственным участием. В рамках установленной компетенции Управление осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или оперативном управлении ФГУПов, а также переданного в

установленном порядке иным лицам, в том числе путем проведения проверок, и при выявлении нарушений готовит проекты решений Росимущества по принятию в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимых мер по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности<sup>13</sup>.

В соответствии с п. 2 статьи 26 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>14</sup> контроль за деятельностью унитарного предприятия осуществляется органом, осуществляющим полномочия собственника, и другими уполномоченными органами.

Например, Росимущество в отношении федеральных государственных унитарных предприятий реализует следующие контрольные полномочия:

- утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг;
- согласование с учетом предложений федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие, сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения;
- на основании предложения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие, формирование уставного фонда предприятия, а также принятие решения о его увеличении или уменьшении;
- направление в федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие, предложения о прекращении в соответствии с законодательством Российской Федерации трудового договора с руководителем предприятия.

Однако наибольший объем контрольных полномочий сосредоточен в федеральных органах исполнительной власти, в ведении которых находятся федеральные государственные унитарные предприятия. Среди прав собственника имущества, перечисленных в ст. 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и постановлении Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 739, следует выделить те из них, которые обеспечивают осуществление ведомственного контроля:

---

<sup>13</sup> См.: Точка доступа. 18.06.2017. <http://www.rosim.ru/about/structure/central/19851>

<sup>14</sup> Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

– назначение на должность руководителя предприятия, заключение, изменение и прекращение в установленном порядке трудового договора с ним;

– проведение аттестации руководителя предприятия;

– утверждение в установленном порядке стратегии развития предприятия на срок от 3 до 5 лет, программы деятельности предприятия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» утверждены Положение о проведении конкурса на замещение должности руководителя федерального государственного унитарного предприятия и Положение о проведении аттестации<sup>15</sup>. Конкурсный отбор позволяет назначить на должность руководителя федерального государственного унитарного предприятия наиболее достойного претендента, обладающего необходимыми профессиональными знаниями и деловыми качествами на момент заключения трудового договора. В свою очередь, процедура аттестации, проводимая не реже одного раза в три года, позволяет не только дать объективную оценку деятельности руководителей предприятий и определить их соответствие занимаемой должности, но и оказать им содействие в повышении эффективности работы предприятий.

В соответствии с Правилами разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228<sup>16</sup>, руководитель федерального государственного унитарного предприятия представляет ежегодно в федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие, проект программы деятельности предприятия на следующий год, разработанной по установленной форме и представляющей собой комплекс мероприятий, связанных между собой по срокам и источникам финансирования. Федеральный орган исполнительной власти утверждает программы деятельности предприятий на следующий год и рассматривает отчеты об их исполнении. При этом особое внимание уделяется утвер-

---

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1373.

<sup>16</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10.04.2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс».

ждению показателей экономической эффективности деятельности предприятия и контроль их выполнения.

В основе механизма контроля деятельности акционерных и иных хозяйственных обществ с государственным участием лежит централизованная модель управления ими<sup>17</sup>, поскольку основным органом, непосредственно осуществляющим функции Российской Федерации как собственника, является Росимущество<sup>18</sup>. Контрольные полномочия государство реализует прежде всего через назначение своих представителей в органы управления акционерных обществ: советы директоров и единоличный исполнительный орган.

Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738 (далее – Положение), в п. 16 установило, что представителями интересов Российской Федерации могут быть лица, замещающие государственные должности, должности государственной службы, а также иные лица, действующие в соответствии с договором и Положением (профессиональные поверенные). Выдвижение кандидатов для избрания в качестве представителей Российской Федерации в совет директоров открытого акционерного общества оформляется соответствующим нормативным актом. Например, распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 2041-р Росимуществу было поручено обеспечить включение в список кандидатур для голосования по выборам в совет директоров открытого акционерного общества «Росагролизинг» министра сельского хозяйства Российской Федерации Ткачева А.Н. и его первого заместителя Громыко Е.В.<sup>19</sup>

Представители интересов Российской Федерации в совете директоров АО осуществляют голосование на основании письменных директив Росимущества (в установленных случаях – Министерства обороны Рос-

---

<sup>17</sup> См.: Молотников А.Е. Особенности реализации государством права на управление акционерными обществами // Предпринимательское право. 2009. № 3.

<sup>18</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738 указывает Минобороны России и Управление делами Президента РФ также в качестве государственных органов, осуществляющих права акционера от имени Российской Федерации.

<sup>19</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 42. Ст. 5848.



сийской Федерации или Управления делами Президента Российской Федерации).

Росимущество обязано выдавать директивы представителям интересов Российской Федерации в совете директоров акционерных обществ по вопросам, указанным в пп. 3, 5, 9, 11, 15 и 17(1) п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об акционерных обществах», и, прежде всего, по вопросу избрания (переизбрания) председателя совета директоров. Соответствующие директивы всегда оформляются от имени Росимущества, реже от Правительства Российской Федерации, независимо от того, какому федеральному органу исполнительной власти подведомственно конкретное акционерное общество.

Тем самым формально предметом контроля за деятельностью АО является точность исполнения директивных указаний Росимущества. Вместе с тем в юридической литературе отмечается ситуация, когда, выполняя данные ему обязательные директивы (за невыполнение которых он может понести ответственность перед государством), представитель государства может оказаться виновным в причинении убытков обществу и понести за это ответственность перед последним<sup>20</sup>. Поэтому эффективность контроля за деятельностью акционерных обществ во многом зависит от компетентности чиновников Росимущества, которые при оформлении директив по важнейшим управленческим решениям и АО должны верно сформировать позицию, полезную для государства, которая одновременно не противоречила бы интересам хозяйственного общества. Думается, негативные последствия здесь можно минимизировать, если нормативно закрепить положение о подготовке директив только на основе заключений федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится конкретное акционерное общество.

Подводя итог рассмотрению некоторых вопросов организации контроля в государственном секторе экономики, можно сделать следующие выводы.

1. Контроль деятельности госкомпаний со стороны органов исполнительной власти является проблемой, малоизученной в административно-

---

<sup>20</sup> Кабанова И.Е. Ответственность публичных субъектов за действия представителя публичных интересов в органах управления корпорацией // Гражданское право. 2017. № 1. С. 12–14; Целовальников А.Б. Совет директоров в АО с участием государственных и муниципальных образований // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 4.

правовой науке. Отдельные ее аспекты удачно разрешены в докторской диссертации и иных трудах А.В. Винницкого, который с позиций управления публичной собственностью выделяет:

– контроль за деятельностью подчиненных государственных и муниципальных органов, осуществляющих административные полномочия в отношении публичного имущества (планирование, формирование составов, управление, учет);

– контроль за использованием публичного имущества<sup>21</sup>.

Однако автор в предмет исследования не включал вопросы административно-правового регулирования и организации органами исполнительной власти контроля деятельности подведомственных госкомпаний. Актуальными следует признать изучение проблем осуществления государственного и общественного контроля как в отношении отдельных видов госкомпаний (унитарные предприятия, акционерные общества, государственные корпорации, публично-правовые компании), так и по отраслям экономики, а также на федеральном и региональном уровнях.

2. В настоящее время основной объем контрольных полномочий в отношении госкомпаний сосредоточен в Росимуществе, которое согласно статутному Положению: осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности, иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, а также переданного в установленном порядке иным лицам; при выявлении нарушений принятие мер по их устранению и привлечению виновных к ответственности (п. 5.8); проводит в пределах своей компетенции проверки использования имущества, находящегося в федеральной собственности (п. 5.10); организует и обеспечивает деятельность представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, а также осуществляет контроль за их деятельностью (5.34) и др. Вместе с тем, за исключением Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 26 октября

<sup>21</sup> См.: Винницкий А.В. Указ.соч. С. 395.

2011 г. № 598, в свободном доступе нам не удалось обнаружить нормативные акты, регламентирующие порядок осуществления Росимуществом контроля законности и эффективности деятельности госкомпаний. Кроме того, вызывает сомнение качество осуществляемой Росимуществом контрольной деятельности в силу относительно небольшого количества сотрудников и значительного объема решаемых ими задач<sup>22</sup>. В настоящее время за работниками центрального аппарата Росимущества закреплено 3483 федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных казенных предприятий, акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Только Управление организаций промышленного комплекса осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества 1034 федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных казенных предприятий, акционерных обществ с государственным участием.

3. Наряду с Росимуществом контроль деятельности значительного числа госкомпаний осуществляют федеральные органы исполнительной власти. Анализ статутных документов трех федеральных министерств, в ведении которых находится наибольшая часть федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных казенных предприятий, акционерных обществ с государственным участием, показал, что только в Положении о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации закреплено полномочие осуществлять контроль за деятельностью подведомственных организаций (п. 6.6)<sup>23</sup>. Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и Министерстве энергетики Российской Федерации подобных предписаний не содержат<sup>24</sup>. Безусловно, их отсутствие отрицательно сказывается на осуществ-

---

<sup>22</sup> В соответствии с п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» была установлена предельная численность работников центрального аппарата Федерального агентства по управлению государственным имуществом в количестве 930 единиц, в 2011 г. пункт утратил силу.

<sup>23</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 г. № 438 (ред. от 14.02.2017) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 г. № 450 (ред. от 19.06.2017) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 28.05.2008 г. № 400 (ред. от 22.03.2017) «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

влении ведомственного контроля за указанными организациями. Проблема налицо и требует своего решения. Один из возможных способов – не только введение соответствующих норм в Положения о федеральных органах исполнительной власти, в ведении которых есть госкомпании, но и разработка и принятие административных регламентов исполнения государственной функции контроля в отношении подведомственных организаций. В идеале определение уровня такого контроля может стать составной частью мониторинга деятельности отраслевых министерств в рамках оценки эффективности органов исполнительной власти.

Представляется, что указанные меры будут способствовать реформированию контрольной и надзорной деятельности в экономической сфере.

#### Список литературы

1. Мереминская Е. Государственная доля // Ведомости. 29.09.2016. № 4171.
2. Михеев А. Что такое государственная компания: особенности, преимущества. Крупнейшие государственные компании России: список, рейтинг. 26.06.2016 // URL: <http://fb.ru/article/254016/что-такое-gosudarstvennaya-kompaniya-osobennosti-preimuschestva-krupneyshie-gosudarstvennyie-kompanii-rossii-sписок-reyting>
3. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.
4. Молотников А.Е. Особенности реализации государством права на управление акционерными обществами // Предпринимательское право. 2009. № 3. С. 30–36.
5. Кабанова И.Е. Ответственность публичных субъектов за действия представителя публичных интересов в органах управления корпорацией // Гражданское право. 2017. № 1. С. 12–14.
6. Целовальников А.Б. Совет директоров в АО с участием государственных и муниципальных образований // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 4. С. 11–18.

## ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРОЛЕ И НАДЗОРЕ

*С.М. Зырянов*

*Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя,  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

До 2001 г. в Российской Федерации нормативное правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности осуществлялось фрагментарно. Несмотря на то что в теории административного права основные положения данного правового института сформировались уже во второй половине прошлого века<sup>1</sup>, в законодательстве не проводилось разграничение между контролем и надзором. Широта пределов усмотрения государственных инспекторов в совокупности с наличием в их статусах полномочий по применению мер административного принуждения, весьма ощутимых для граждан и организаций как объектов контрольно-надзорной деятельности, создавали условия для коррупции, использовались в недобросовестной конкуренции, тормозили экономическое развитие, создавая административные барьеры<sup>2</sup>. При этом угрозы, обусловленные многочисленными нарушениями обязательных требований нормативных правовых актов объектами контрольно-надзорной деятельности, не устранялись.

Надзор за безопасностью гидротехнических сооружений, например, осуществлялся в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 21 июля

---

<sup>1</sup> См., напр.: Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981; Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960; Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М., 1951; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974 и др.

<sup>2</sup> Именно этими причинами было обусловлено изъятие в 2006 г. из компетенции контрольно-надзорных органов полномочия по приостановлению деятельности поднадзорных объектов. См.: Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1756.

1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»<sup>3</sup>, в которой был определен предмет государственного надзора и устанавливались полномочия органов надзора. Органы государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений утверждали правила и критерии безопасности гидротехнических сооружений, согласовывали задания на проектирование и проекты строительства и реконструкции гидротехнических сооружений, участвовали в приемке их в эксплуатацию.

Должностные лица органов государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений имели право беспрепятственно посещать гидротехнические сооружения, проверять их состояние, соответствие их состояния декларациям, выдавать предписания об обеспечении безопасности, приостанавливать действие и аннулировать лицензии на осуществление деятельности по строительству и эксплуатации гидротехнических сооружений, запрещать деятельность физических и юридических лиц и т.д.

Статьей 18 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»<sup>4</sup> полномочиями по осуществлению государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции наделялись федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их система и функции должны были быть установлены Правительством РФ, которое установило Положение о лицензировании деятельности по производству, розливу, хранению и обороту алкогольной продукции и возложило контрольно-надзорные полномочия на налоговую службу<sup>5</sup>. В соответствии с данным Положением Госналогслужба России должна была ежегодно проводить обследование лицензиатов и имела право приостанавливать действие лицензии и аннулировать лицензию.

В приведенных примерах, как и во всех прочих случаях регламентации контрольно-надзорной деятельности, не устанавливались цели и задачи, отсутствовали общие положения и принципы взаимоотношений

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 30 ст. 3589.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 9 июля 1998 г. № 727 «О лицензировании деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья, спиртосодержащей и алкогольной продукции» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3772.

между субъектами и объектами контрольно-надзорной деятельности, полномочия контрольно-надзорных органов не ограничивались рамками административных процедур, права физических и юридических лиц не обеспечивались какими бы то ни было гарантиями, за исключением общеправовых механизмов защиты прав граждан и организаций.

Ситуация усугублялась многообразием видов контрольной деятельности. Помимо традиционных видов ведомственного, межведомственного, надведомственного государственного контроля существует налоговый, таможенный, банковский, финансово-бюджетный, муниципальный, пробирный, санитарно-эпидемиологический, земельный, лицензионный и многие другие виды контроля (надзора). Появляются и получают нормативное правовое регулирование новые виды, такие как контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им государственных функций, общественный контроль и т.д.

Казалось бы, все это однородная деятельность, однако попытки единообразно ее упорядочить каждый раз заканчиваются неудачей. В то же время потребность в таком упорядочении со временем лишь возрастает.

Несмотря на проблемы, нормативное правовое регулирование контроля (надзора) развивается довольно высокими темпами, начиная с принятия в 2001 г. Федерального закона № 134-ФЗ. Именно с этого момента началось формирование нового самостоятельного административно-правового института государственного контроля (надзора). Надо сказать, что законодатель при определении предмета правового регулирования исключил из него все отношения, природа которых вызывала у него сомнения (отношения в областях осуществления бюджетного контроля, банковского надзора или оперативно-розыскной деятельности), а также те, правовое регулирование которых уже сформировалось (налоговый, таможенный контроль). Фактически предметом регулирования Федерального закона № 134-ФЗ стали надзорные отношения. На это указывает ограничение предмета проверок обязательными требованиями, установленными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Точное определение предмета правового регулирования – залог успешной институционализации правовой материи. Не случайно С.С. Алексеев, определяя правовой институт, указал на два ключевых признака: цельное, относительно законченное регулирование и однородность регулируемых общественных отношений<sup>6</sup>.

Поэтому разграничение контрольных и надзорных отношений в данном случае имеет решающее значение. Вместе с тем постановка задачи

---

<sup>6</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 120.

сформулировать в федеральном законе дефиниции понятий «контроль» и «надзор» заведомо обречены на провал, хотя бы уже потому, что контрольные отношения возникают в процессе любой деятельности, в том числе и в надзорной. И это вовсе не означает, что из закона о государственном надзоре должны быть исключены положения, регламентирующие контроль, равно как и положения об осуществлении прокурорского надзора за законностью действий и решений контрольно-надзорных органов и их должностных лиц.

К сожалению, дальнейшее развитие института государственного контроля (надзора) идет в направлении разобщения нормативного правового регулирования отдельных видов государственного контроля (надзора). Из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ (по состоянию на 1 июня 2017 г.) выведено 9 видов контрольно-надзорной или близкой к ней деятельности, к осуществлению еще 23 видов другими нормативными правовыми актами могут вводиться иные требования в части установления порядка организации и проведения проверок, а в отношении 39 видов контрольно-надзорной деятельности предусматривается установление особенностей организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры. За время действия Федерального закона № 294-ФЗ число таких исключений существенно выросло.

Необходимость исключений из общих правил обусловлена излишней детализацией этих общих правил, а также стремлением органов государственного контроля и надзора обеспечить себе дополнительные возможности, расширить пределы свободного усмотрения.

К сожалению, разработка проекта федерального закона о контроле и надзоре идет в том же направлении. Стремление разработчиков как можно более подробно регламентировать контрольно-надзорные отношения обусловливает невозможность распространения столь детальной регламентации на все виды государственного и муниципального контроля (надзора). Как следствие – растет число исключений из общего порядка.

Необходимо также учитывать, что государственное регулирование сопровождается экономических агентов на всем протяжении их жизненного цикла – от начала бизнеса до его завершения<sup>7</sup>. Конечно, масштаб и

---

<sup>7</sup> Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 8.



глубина проблем, с которыми сталкивается современное государство, непрерывно возрастают, их количество увеличивается<sup>8</sup>. Государство стремится взять под свою опеку как можно более широкий круг отношений, создать благоприятные и безопасные условия для экономического развития, инвестиций, внедрения новых технологий, создает технопарки, разнообразные территории опережающего развития, свободные порты, разрабатывает государственные программы, дорожные карты, стратегии. Однако результат прилагаемых государственными агентами усилий оставляет желать лучшего. В ответ на такую «заботу» экономика сжимается.

Поэтому представляется, что государство должно сдерживаться в своем стремлении зарегулировать все и вся. Это непосредственно относится и к государственному контролю и надзору. Необходимость в глубоком, детальном нормативном правовом регулировании государственного контроля (надзора) переоценена. А следование в этом направлении препятствует формированию целостного универсального правового института и возвращает нас к началу века.

В этой связи усилия административной науки должны быть направлены не на поиски границы между контролем и надзором, а на выделение родовой функции органов исполнительной власти, осуществляемой ими по отношению к самостоятельным, независимым от них хозяйствующим субъектам, в том числе и по отношению к гражданам (водителям, природопользователям и т.д.). Законодательные предписания формируемого административно-правового института должны обеспечить целостное правовое регулирование контрольно-надзорных отношений, т.е. определить: кто, в отношении кого, на каком основании и в каком порядке (какими способами, в каких формах, включая процессуальную форму) осуществляет контрольно-надзорную деятельность, какими правами и обязанностями наделены участники этих отношений и какими юридическими гарантиями эти права и обязанности подкреплены. При этом особенности отдельных видов государственного контроля (надзора) могут и должны определяться специальными нормативными правовыми актами. Важно лишь, чтобы положения таких специальных нормативных правовых актов соответствовали принципам и общим положениям института государственного контроля (надзора).

Общие принципы и правила организации и осуществления государственного контроля и надзора не исключают внедрения риск-

---

<sup>8</sup> Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163.

ориентированного подхода, оценки по результатам<sup>9</sup> и других новых технологий государственного управления<sup>10</sup>. Однако фрагментарное внедрение указанных технологий в экстренном режиме без опоры на твердый фундамент. Невозможна оценка по результатам без четкого понимания цели осуществления.

Представляется, что выбор в качестве цели ведения того или иного вида разрешений обеспечение безопасности, защиту прав и свобод граждан, охрану окружающей среды и т.д. должен соотноситься с характером угроз безопасности или охраняемым правам и свободам. В этой связи можно предположить, что все более востребованным будет регулирование на основе оценки рисков. Соответствующие требования уже включены в Федеральный закон № 294-ФЗ. Но невозможно ограничиваться только одной стадией государственного управления. Более того, ограниченное применение метода оценки рисков только к контролю создает диссонанс – обязательные требования, нормативы, запреты и ограничения вводятся без учета рисков, а при проведении контроля (надзора) за их соблюдением требуется их учитывать. Не учтены риски и при установлении административной ответственности за нарушения обязательных требований, нормативов, запретов и ограничений. В то же время, административные правонарушения выявляются в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности. Следует согласиться с А.В. Клименко и О.С. Минченко, утверждающими, что уровень допустимого риска следует рассматривать в качестве критерия необходимости или избыточности регулирования<sup>11</sup>.

В этой связи необходимо завершить институционализацию правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере контроля и надзора, и обеспечить соответствие законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих особенности отдельных видов контроля и надзора, общим институциональным положениям.

### Список литературы

1. Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981.
2. Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960. 134 с.

---

<sup>9</sup> Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Государственное и муниципальное управление. 2016. № 2. С. 165–174.

<sup>10</sup> Барабашев А.Г. Указ. соч.; Клименко А.В., Минченко О.С. Указ. соч..

<sup>11</sup> Клименко А.В., Минченко О.С. Указ. соч. С. 16.

3. Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М., 1951. 80 с.
4. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. 160 с.
5. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 120. 264 с.
6. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7–30.
7. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
8. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Государственное и муниципальное управление. 2016. № 2. С. 165–174.

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВНЕДРЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА\*

*В.И. Майоров*

*Тюменский государственный университет*

Реформирование системы государственного контроля и надзора на протяжении последних лет является одним из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ и других государственных органов. Тема совершенствования контрольно-надзорной деятельности постоянно поднимается Президентом РФ В.В. Путиным. На сегодняшний день у руководства страны имеется четкое представление о том, каким должен быть государственный контроль (надзор) для достижения целей обеспечения безопасности в подконтрольных сферах и создания условий для развития предпринимательской деятельности. Одной из ключевых инноваций, служащих для реализации данных целей, должно стать внедрение риск-ориентированного подхода к проведению проверок хозяйствующих субъектов.

Риск-ориентированные стратегии широко применяются по многих зарубежных государствах (например, США, Великобритания, Австралия, Канада). Отдельные инструменты риск-ориентированной модели используются в европейских странах в определенных сферах деятельности, включающих сферы природопользования, экологии, занятости и соблюдения трудового законодательства, финансовой деятельности.

Основные преимущества риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности указаны в Плане мероприятий («дорожной карте») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 гг., утвержденном распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р<sup>1</sup>, а именно:

---

\* Статья выполнена в рамках гранта РГНФ 17-03-00676.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1) снижение общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти;

2) более точный учет особенностей осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг;

3) повышение эффективности расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях;

4) сокращение количества подконтрольных субъектов и отказ от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат не все субъекты;

5) передача подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности.

Суть риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора заключается в том, что объекты государственного контроля (надзора) классифицируются в зависимости от степени угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В зависимости от класса опасности к ним применяется дифференцированная периодичность проведения плановых проверок<sup>2</sup>.

Внедрение риск-ориентированного подхода предполагает создание системы управления рисками, которую можно определить как совокупность мероприятий, направленных на снижение риска до приемлемого уровня путем оценки уровня риска хозяйствующих субъектов (используемых ими объектов) с последующим применением административно-правовых режимов начала осуществления хозяйственной деятельности, обязательных требований и процедуры осуществления государственного контроля (надзора), дифференцированных исходя из уровня риска каждого подконтрольного лица (объекта)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Дубровин А.К. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля / А.К. Дубровин, Д.А. Дубровина // Подготовка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии: Сборник трудов конф. г. Иркутск (2–3 марта 2016 г.). Тюмень: Востоčno-Сибирский институт МВД РФ. 2016. С. 49–52.

<sup>3</sup> Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад. Москва, 2016. С. 18.

Оценка риска может осуществляться различными способами. Анализ практики применения риск-ориентированного подхода показывает, что федеральные органы исполнительной власти используют как субъектную, так и объектную модель оценки риска при осуществлении плановых мероприятий.

В соответствии со статьей 27 проекта федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» объектная модель оценки риска предполагает присвоение категории риска (класса опасности) зданиям, помещениям, сооружениям, установкам (объектам защиты), территориям, оборудованию, устройствам, предметам, материалам, транспортным средствам, перевозимым ими грузам, объектам охраны окружающей среды, животным, растениям и иным подобным объектам, используемым гражданами и организациями при осуществлении своей деятельности. В свою очередь субъектная модель оценки риска предполагает присвоение категории риска деятельности и действиям (бездействию) граждан и организаций, в том числе их структурных подразделений<sup>4</sup>.

Так, МЧС России и Ростехнадзор используют объектную модель оценки риска, что обусловлено спецификой осуществляемой ими контрольно-надзорной деятельности, связанной с необходимостью контроля (надзора) объектов повышенной опасности. Федеральная налоговая служба, напротив, использует субъектную модель оценки риска. Поднадзорными субъектами в ФНС являются организации и физические лица, на которых возложена обязанность уплачивать законно установленные налоги и сборы<sup>5</sup>.

Существует и смешанная модель оценки риска, суть которой заключается в присвоении категории риска деятельности и действиям (бездействию) граждан и организаций, в том числе их структурных подраз-

---

<sup>4</sup> Проект федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Виноградова А.Д. Практика внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность федеральных органов исполнительной власти / А.Д. Виноградова, О.В. Панина // Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике: Сборник материалов XVI ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток». Под редакцией Г.С. Мерзликиной. Волгоград, 2016. С. 31–32.

делений, и (или) производственным объектам, используемым гражданами и организациями при осуществлении своей деятельности, и (или) результатам их деятельности, в том числе продукции (товарам), работам и услугам. Однако, как нам представляется, осуществление такой оценки потребует значительно больших усилий, по сравнению с первыми двумя моделями, поэтому является менее востребованным. Каждый орган, в котором внедряется риск-ориентированный подход, самостоятельно выбирает предпочтительную модель оценки рисков.

Наряду с моделями в осуществлении государственного контроля выделяются системы оценки риска: статическая и динамическая. Статической является система оценки риска, которая предусматривает однократное отнесение хозяйствующих субъектов (объектов) к определенной категории риска без последующего изменения данной категории (вне зависимости от наличия или отсутствия нарушения обязательных требований). Данная система является более распространенной.

В динамической системе уровень риска может изменяться в зависимости от истории взаимодействия подконтрольного субъекта с контрольными органами, применяемых предпринимателем методов снижения риска и др. Например, чем лучше предприниматель исполняет обязательные требования, чем меньше у него выявляется нарушений, тем более мягкий режим контроля можно применять в отношении него, что стимулирует предпринимателей к проведению мероприятий по минимизации риска. Несмотря на свою эффективность, динамическая система оценки рисков сложнее во внедрении и управлении. Возможно, именно по этой причине данная система не получила широкого распространения.

На сегодняшний день в России система оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного контроля и надзора довольно активно развивается в отдельных сферах государственного управления, но пока не носит универсального характера.

Между тем руководством страны запланирован переход на проведение плановых проверок по новой модели уже в ближайшие годы: доля плановых проверок, проведенных с учётом риск-ориентированного подхода, должна в 2017 году составить 10%, в 2018 – 90%, а в 2019 – 100%.

Ключевыми задачами для введения риск-ориентированного подхода на 2017 г. являются:

- выработка критериев отнесения объектов к категориям риска;
- составление списков подконтрольных объектов;
- формирование планов проверок на 2018 г. с учётом нового подхода.

Также в текущем году должен быть утверждён Стандарт зрелости ведомственных систем управления рисками, а в 2018 г. будет повсеместно внедрена динамическая модель управления рисками, то есть станет возможным перевод объектов из одной категории в другую. На заключительном этапе реформы планируется запуск системы «умного госрегулирования».

Одним из основных нормативных правовых актов, регулирующих внедрение риск-ориентированного подхода, является Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»<sup>6</sup> (далее – Постановление № 806), вступившее в силу с 1 февраля 2017 г.

До принятия данного Постановления элементы риск-ориентированного подхода использовались при осуществлении 12 видов государственного контроля (надзора). В Постановлении № 806 в целях поэтапной отработки механизма перехода на риск-ориентированную модель при отдельных видах государственного контроля определён перечень видов государственного контроля (надзора), при которых такой подход будет применяться до 1 января 2018 года. В этот перечень включены: федеральный государственный надзор в сфере связи; федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, который проводится Роспотребнадзором и Федеральным медико-биологическим агентством; федеральный государственный пожарный надзор.

Также Постановлением № 806 утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности. Выделены 6 категорий риска и 6 классов опасности, а также определены

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 (ред. от 30 марта 2017 г.) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности») // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



особенности осуществления по ним мероприятий по контролю. Соотнесение категории риска, класса (категории) опасности и особенностей осуществления мероприятий по контролю должно происходить следующим образом:

- чрезвычайно высокий риск – 1-й класс опасности;
- высокий риск – 2-й класс опасности;
- значительный риск – 3-й класс опасности;
- средний риск – 4-й класс опасности;
- умеренный риск – 5-й класс опасности;
- низкий риск – 6-й класс опасности.

Для категорий чрезвычайно высокий риск (1-й класс), высокий риск (2-й класс) и значительный риск (3-й класс) плановая проверка должна проводиться один раз в период, установленный в положении о виде государственного контроля (надзора). При среднем (4-й класс) и умеренном (5-й класс) риске плановая проверка должна проводиться не чаще одного раза в период, установленный в положении о виде государственного контроля (надзора). В случае отнесения подконтрольного объекта или субъекта к категории с низким риском (6-й класс) плановые проверки не должны проводиться.

Таким образом, основное внимание контрольно-надзорных органов будет сконцентрировано на объектах, где нарушения безопасности могут привести к наиболее тяжёлым последствиям, а также на злостных нарушителях. Как полагает министр РФ по вопросам Открытого правительства М.А. Абызов, данный подход позволит, с одной стороны, повысить в целом защищённость государства и общества за счёт повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности и оптимизировать трудовые и финансовые ресурсы проверяющих госорганов. А с другой – освободить от чрезмерного внимания контролёров, избыточного административного давления и связанных с этим издержек добросовестных предпринимателей, чей бизнес не несёт в себе серьёзных потенциальных рисков<sup>7</sup>.

В Постановлении № 806 также предусмотрена возможность перехода из одной категории риска в другую в зависимости от качества соблюдения требований (пока лишь формально, на практике динамическая система оценки рисков, как упоминалось выше, начнет внедряться лишь с 2018 г.).

---

<sup>7</sup> Правительство закрепило внедрение риск-ориентированного подхода в госконтроле // Электронный ресурс. URL: <http://open.gov.ru/events/5515398/> (дата обращения: 16.03.2017).

При этом следует учитывать важность максимальной прозрачности и понятности ведомственных методик отнесения к категориям риска как для предпринимателей, так и для простых граждан, чтобы можно было безосмысленно определить, к какой категории относится объект.

Если оценивать современный уровень внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов, то можно констатировать его неравномерность в различных ведомствах. До сих пор не сформирована полная картина по 12 ведомствам, участвующим в приоритетной программе, относительно того, какие принципы и какие критерии будут лежать в основе распределения объектов по категориям риска. Это замедляет процесс создания полной перечней поднадзорных субъектов и их распределения по категориям риска, который, согласно графику проведения реформы, должен быть осуществлен в 2017 г., а также может вызвать дальнейшее смещение графика в связи с тем, что в 2017 г. должны быть уже утверждены планы проверок на 2018 г. с учётом нового подхода.

Основной причиной возникновения трудностей, на наш взгляд, является недостаточная степень координации – не только на горизонтальном уровне, но прежде всего на вертикальном. Задачи, поставленные перед ведомством, должны быть соответствующим образом доведены не только до его руководителей, но и до непосредственных исполнителей. Необходим системный подход к организации и выполнению работы на всех уровнях.

На пути внедрения риск-ориентированного подхода могут возникнуть и другие затруднения.

Во-первых, необходима разработка достоверных и адресных критериев оценки риска – в первую очередь для крупных компаний. Иначе наиболее значимые объекты имеют высокий шанс быть записанными в наиболее опасные, и режим контроля за ними либо останется неизменным, либо даже ужесточится. Однако нужно учитывать, что крупные предприятия весьма различаются по своему расположению, степени износа оборудования и другим факторам. Данные предприятия имеют возможность инвестировать в дорогостоящие и обеспечивающие наибольшую безопасность технологии, повышать уровень компетентности своих работников и проводить их обучение работе с передовыми технологиями. Кроме того, крупные предприятия часто встроены в международные кооперационные цепочки и сами осуществляют более жесткий и квалифицированный контроль своей деятельности, чем сторонние контролеры. Поэтому формальная реализация риск-ориентированного подхода по принципу «большой – значит опасный» не является эффективной.

Во-вторых, введение системы оценки рисков и построение на этой основе системы планирования государственного контроля должны учитывать специфику осуществления контрольно-надзорной деятельности в отдельных отраслях.

Также в настоящее время невелика нормативно-правовая база, регулирующая применение риск-ориентированного подхода. Касающиеся его внедрения положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ носят рамочный характер и вступают в силу только с 1 января 2018 г. Уже упомянутое нами Постановление № 806 также не охватывает весь комплекс требующих регулирования вопросов. Следовательно, в дальнейшем потребуются разработка и принятие ряда нормативных, методических и инструктивных документов, регламентирующих порядок риск-ориентированного контроля, а также осуществление соответствующих организационных мероприятий.

В заключение хотелось бы отметить, что риск-ориентированный подход представляет собой нечто большее, нежели обычные административные преобразования: прежде всего, это новая идеология и технология контрольной деятельности. Осуществление государственного контроля сегодня заключается лишь в проверке соответствия законодательству, установленным нормативам и требованиям вне зависимости от их соответствия современному уровню развития, разумности и оправданности. Новый риск-ориентированный подход предполагает переход от контроля за процессом к контролю за результатом. При таком подходе теряют значение формальные уточнения того, какие технические решения реализует предприниматель для достижения заданного уровня безопасности, приоритетное значение имеет лишь достоверная и прозрачная оценка уровня риска потенциального причинения вреда. Для бизнеса это открывает возможности по внедрению инновационных технологий и удешевлению производства, а для государства позволит сосредоточить работу на наиболее значимых направлениях, повысить эффективность института государственного контроля и надзора, улучшить экономическую обстановку в стране.

#### **Список литературы**

1. Дубровин А.К. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля / А.К. Дубровин, Д.А. Дубровина // Подготов-

ка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии: Сборник трудов конф. г. Иркутск (2–3 марта 2016 г.). Тюмень: Восточно-Сибирский институт МВД РФ. 2016. С. 49–52.

2. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад. Москва, 2016. 127 с.

3. Виноградова А.Д. Практика внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность федеральных органов исполнительной власти / А.Д. Виноградова, О.В. Панина // Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике: Сборник материалов XVI ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток». Под редакцией Г.С. Мерзликиной. Волгоград, 2016. С. 31–32.

4. Правительство закрепило внедрение риск-ориентированного подхода в госконтроле // URL: <http://open.gov.ru/events/5515398/> (дата обращения: 16.03.2017).

## ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ И НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*А.В. Мартынов*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

Проблемы оптимизации контрольных и надзорных органов носят в нашей стране перманентный характер. Контрольные и надзорные органы являются неотъемлемой частью системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, структуры региональных органов исполнительной власти. Формирование системы органов исполнительной власти в 1990-е носило по большей части хаотичный характер. Создавалось большое число органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению государственных функций контроля и надзора в различных сферах государственного управления.

Так, Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти»<sup>1</sup> были установлены организационно-правовые формы центральных органов федеральной исполнительной власти: министерство Российской Федерации, государственный комитет Российской Федерации, комитет Российской Федерации, федеральная служба, российское агентство, федеральная инспекция. Все названные федеральные органы исполнительной власти могли осуществлять функции по контролю и надзору.

Примечательно, что в дополнение к Указу Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1147 был издан Указ Президента РФ от 12 ноября 1992 г. № 1355 «О государственных надзорных органах»<sup>2</sup>, которым было установлено, что к организационно-правовым формам центральных органов федеральной исполнительной власти относятся также «федеральные надзоры России». В соответствии с данным Указом Президента РФ федеральный надзор осуществляет государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения безопасности, входящих в его компетенцию, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции. На тот момент времени были образованы Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) и Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России).

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1090.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 20. Ст. 1661.

Указом Президента РФ от 14 августа 1996 года № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> была утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти. К федеральным органам исполнительной власти были отнесены Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти. Организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти были названы: федеральные министерства, государственные комитеты Российской Федерации, федеральные службы России, Российские агентства и федеральные надзоры России.

Указом Президента РФ от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>4</sup> в структуру федеральных органов исполнительной власти, кроме уже названных федеральных министерств, государственных комитетов Российской Федерации, федеральных служб, российских агентств и федеральных надзоров, вошли еще федеральные комиссии России и иные федеральные органы исполнительной власти, такие как Управление делами Президента РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ, Государственная техническая комиссия при Президенте РФ, Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ.

Указом Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>5</sup> была утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти, которая не изменила виды федеральных органов исполнительной власти, но изменилось их количество и наименования.

В рамках сложившейся системы федеральных органов исполнительной власти 17 мая 2000 года издается Указ Президента РФ за № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>6</sup>, который следует выбранной в государстве линии различных организационно-правовых форм органов исполнительной власти, и осуществления ими делегированных государственных полномочий.

Впервые возможность упорядочить систему федеральных органов исполнительной власти представилась в период проведения административной реформы 2003–2004 гг.

В 2003 году Президент РФ В.В. Путин, выступая перед Федеральным собранием РФ с ежегодным посланием, фактически дал старт ад-

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4886.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2727.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

министративной реформы. Его речь была посвящена следующему: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей. Сказанное составляет тот фон, на котором предстоит провести жизненно необходимую стране административную реформу»<sup>7</sup>.

В целях реализации положений Послания Президента РФ Федеральному собранию на 2003 год, касающихся проведения административной реформы, направленной на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов, был издан Указ Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»<sup>8</sup>. В нем были определены следующие приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 годах:

1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

4) организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, контроля и надзора, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Важнейшим результатом данной административной реформы стало издание Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и

---

<sup>7</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 2003 год // Российская газета. 2003. 17 мая. № 93.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>9</sup>. Он определил базовые принципы, категории и механизмы построения и функционирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

При этом под системой федеральных органов исполнительной власти профессор Ю.Н. Стариллов предлагает понимать «совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления». Под структурой, по его мнению,<sup>10</sup> следует понимать, «перечисление конкретных органов федеральной исполнительной власти, действующих в соответствующий период с указанием их подчиненности Правительству РФ или Президенту РФ»<sup>11</sup>.

Принципиальное значение имеет установление трех типов федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства; и закрепление базовых государственных функций: нормативно-правового регулирования, контроля и надзора, управления государственным имуществом, оказание государственных услуг – за каждым из типов федеральных органов исполнительной власти.

При этом предполагалось, что федеральные министерства будут осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности; федеральные службы – осуществлять *функции по контролю и надзору* в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности; федеральные агентства – соответственно государственные функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

---

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>10</sup> Стариллов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2016. № 3 (26). С. 26.

<sup>11</sup> Стариллов Ю.Н. Указ. раб. С. 26–27.



Согласно названному Указу Президента РФ под функциями по контролю и надзору следует понимать:

а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

б) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Кроме того, устанавливалось, что федеральные министерства не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Для федеральных служб также было предусмотрено ограничение в том, что они не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Таким образом, предполагалось исключить дублирование и осуществление несвойственных конкретному типу федерального органа исполнительной власти государственных функций.

Вместе с тем попытки вернуться к прежней хаотичной системе органов исполнительной власти с пересекающимися полномочиями были также предприняты. Так, Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>12</sup> было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят, наряду с федеральными министерствами, службами и агентствами, еще и государственные комитеты. Указом Президента РФ определялось, что *Государственный комитет* является федеральным органом исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности осуществляет функции по выработке

---

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2007. № 40. Ст. 4717.

государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением об указанном федеральном органе исполнительной власти. Этим же Указом Президента РФ Федеральное агентство по рыболовству было преобразовано в Государственный комитет по рыболовству, и образован Государственный комитет РФ по делам молодежи.

Однако существование государственных комитетов в системе федеральных органов исполнительной власти продлилось недолго. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>13</sup> Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи, а Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству – в Федеральное агентство по рыболовству.

Необходимо отметить, что несмотря на реформирование системы и структуры органов исполнительной власти количество органов, осуществляющих функции по контролю и надзору, получилось довольно значительным.

Если взять первоначальный текст Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г., то функции по контролю и надзору должны осуществлять две категории федеральных служб. Кстати, в специальной юридической литературе практически не уделяется внимание этому важному факту: разделению на несколько видов федеральных служб. *При этом исключительно надзорными органами должны считаться федеральные службы по надзору в установленной сфере деятельности.*

Исходя из сказанного, к *федеральным службам, осуществляющим как контрольные, так и надзорные функции* (допустимое их сочетание), изначально относились: Федеральная миграционная служба; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству; Федеральная служба по оборонному заказу; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю РФ; Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная регистрационная служба; Федеральная служба судебных приставов; Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба); Служба внешней разведки РФ (федеральная служба); Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба); Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических

---

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

средств и психотропных веществ (федеральная служба); Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба по труду и занятости; Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральное казначейство (федеральная служба); Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба по тарифам; Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба по финансовым рынкам (всего – 23).

*Федеральными службами по надзору* первоначально были установлены: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования; Федеральная служба по атомному надзору; Федеральная служба по технологическому надзору; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере связи; Федеральная служба в сфере транспорта; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (всего – 11).

Таким образом, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>14</sup> были образованы 34 федеральных службы, которые наделялись полномочиями по осуществлению государственной функции по контролю и надзору либо только по государственному надзору.

Кроме названных федеральных органов исполнительной власти функции по контролю и надзору осуществляли также федеральные министерства на основании указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

Например, Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>15</sup> было утверждено Положение о Министерстве внутренних дел РФ, согласно которому МВД РФ были предоставлены следующие полномочия по государственному контролю и надзору:

– контроль за оборотом гражданского и служебного оружия, за сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

оружия, находящегося во временном пользовании у юридических лиц с особыми уставными задачами, а также за соблюдением указанными юридическими лицами законодательства РФ об оружии;

– контроль частной детективной и охранной деятельности на территории Российской Федерации, а также деятельности ведомственной охраны;

– организация и осуществление в соответствии с законодательством РФ специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Данные контрольные и надзорные полномочия были «продублированы» и в Указе Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Согласно Указу Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>17</sup> Министерство внутренних дел РФ наделено следующими контрольными и надзорными функциями:

– участвует в соответствии с законодательством РФ в мероприятиях по контролю за оборотом оружия;

– организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ контроль в области частной детективной (сыскной) деятельности;

– организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ контроль за деятельностью народных дружин;

– осуществляет контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

– осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

– организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в РФ, а также осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

– осуществляет контроль за соблюдением порядка уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2016. № 52 (ч.5). Ст. 7614.

Кроме того, в структуре МВД РФ создан специализированный орган по осуществлению государственного контроля и надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения – Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ<sup>18</sup>.

Безусловно, Министерство внутренних дел РФ является тем важным исключительным случаем, предусмотренным Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г., когда федеральное министерство осуществляет несвойственные для себя государственные функции по контролю и надзору на основании нормативного акта Президента РФ.

Вместе с тем, к сожалению, и другие федеральные министерства были наделены полномочиями по осуществлению государственных функций по контролю и надзору: Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)<sup>19</sup>; Министерство иностранных дел Российской Федерации<sup>20</sup>; Министерство обороны Российской Федерации<sup>21</sup>; Министерство юстиции Российской Федерации<sup>22</sup>; Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации<sup>23 24</sup>; Министерство природных ресурсов и экологии Россий-

---

<sup>18</sup> Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации») // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

<sup>19</sup> Указ Президент РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

<sup>20</sup> Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

<sup>22</sup> Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

<sup>23</sup> Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации преобразовано в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

<sup>24</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898; Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

ской Федерации<sup>25</sup>; Министерство сельского хозяйства Российской Федерации<sup>26</sup>; Министерство финансов Российской Федерации<sup>27</sup>; и др.

Тем самым предполагавшееся для федеральных министерств «исключение» при наделении их государственными функциями по контролю и надзору стало общепринятым «правилом». При этом по сложившейся практике или традиции в современном правовом регулировании системы и структуры федеральных органов исполнительной власти полномочия федеральных министерств по осуществлению функций контроля и надзору регулируются не отдельными принятыми указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, как это предписывается Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г., а непосредственно закрепляются в положениях, устанавливающих административно-правовой статус федеральных министерств.

Важно отметить, что практически во всех положениях, устанавливающих административно-правовой статус федеральных министерств, содержится правовое ограничение на осуществление функций по контролю и надзору, за исключением случаев, когда это предусматривается указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. То есть повторяется формулировка, содержащаяся в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. Вместе с тем в некоторых положениях имеется отсылка и к федеральным законам, которые могут наделять федеральные министерства полномочиями по осуществлению контроля и надзора<sup>28</sup>.

При этом дополнительно указывается, что данные ограничения полномочий федерального министерства не распространяются на полномочия Министра по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Министерства и его структурных подразделений. Кроме того, федеральное министерство вправе осуществлять координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Следовательно, речь идет о так называемом *ведомственном контроле* в рамках общей функции управления.

---

<sup>25</sup> Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

<sup>28</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки РФ» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923.

Еще одной особой группой контрольных полномочий федеральных министерств могут считаться полномочия по осуществлению контроля и надзора за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий федерального министерства в установленной сфере деятельности<sup>29</sup>.

Особую группу контрольных полномочий представляют полномочия по осуществлению контроля за негосударственными (некоммерческими) организациями. Так, Министерство финансов РФ осуществляет государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций. Эта государственная функция осуществляется в форме документарных и выездных плановых, а также документарных и выездных внеплановых проверок саморегулируемых организаций аудиторов<sup>30</sup>. Министерство юстиции РФ осуществляет несколько видов государственного контроля и надзора: контроль и надзор в сфере адвокатуры, нотариата и государственной регистрации актов гражданского состояния. Также Министерство юстиции РФ осуществляет государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, политических партий, религиозных организаций и структурных подразделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций<sup>31</sup>.

Такие контрольные и надзорные функции могут рассматриваться в качестве надведомственного контроля (надзора), так как между субъектами, в отношении которых осуществляется контроль и надзор, и федеральным министерством изначально сложились административно-

---

<sup>29</sup> См., например: п. 5.26 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

<sup>30</sup> Пункт 3 Административного регламента по исполнению Министерством финансов РФ государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, утвержденного Приказом Минфина России от 21 сентября 2011 г. № 115н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 22.

<sup>31</sup> См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

правовые отношения. Например, государственному контролю и надзору за деятельностью некоммерческих организаций предшествует государственная регистрация Министерством юстиции РФ некоммерческих организаций, выдача зарегистрированной некоммерческой организации свидетельства о внесении записи в единый государственный реестр юридических лиц. По сути дела, государственный контроль и надзор является последствием ранее принятых решений в отношении конкретного негосударственного образования.

Еще более показательным является деятельность Министерства юстиции РФ в отношении нотариата. Государственный орган открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы в субъектах Российской Федерации, наделяет на конкурсной основе нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации, а потом и осуществляет контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей.

Такой надведомственный контроль осуществляется и федеральными службами, например Федеральная служба в сфере образования и науки РФ первоначально выдает лицензии и разрешения на осуществление образовательной деятельности образовательным организациям, а уже потом осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением действующего законодательства об образовании, лицензионных требований и т.п. Если организации не выдавалась лицензия на осуществление образовательной деятельности (государственная аккредитация), то осуществление государственного контроля и надзора невозможно.

Надзор в «чистом виде» осуществляется в случае, когда первоначально отсутствуют административно-правовые отношения между уполномоченным субъектом, осуществляющим проверку, и субъектом, подлежащим проверке. Ярким тому примером являются органы прокуратуры, которые осуществляют прокурорский надзор вне зависимости от того, какие правоотношения сложились между прокуратурой и проверяемым объектом.

Возвращаясь к системе федеральных органов исполнительной власти, и в частности, к федеральным службам, как основным уполномоченным субъектам по осуществлению государственного контроля и надзора, необходимо отметить серьезные попытки государства реформировать эти органы.

Начало второго этапа административной реформы было положено Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р об



утверждении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плана мероприятий по ее проведению<sup>32</sup>. Административная реформа предусматривала реализацию мероприятий по 8 основным направлениям. Одно из направлений реформы посвящено оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействию коррупции. В рамках данного направления значительное внимание было уделено усовершенствованию контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти.

*Во-первых*, отмечалось, что целями реализации административной реформы по этому направлению являлись оптимизация функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, и внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти.

*Во-вторых*, констатировалось, что важной составляющей деятельности по оптимизации функций органов исполнительной власти является совершенствование действующей системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности. Действующие в настоящее время методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, не прозрачна и противоречива – контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности).

*В-третьих*, определялось, что оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций по контролю и надзору субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также создаваемым саморегулируемым организациям. Под единым правовым полем, как нам представляется, предполагалось принятие единого федерального закона, предметом регулирования которого стало бы большинство видов государственного контроля и надзора.

---

<sup>32</sup> СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

*В-четвертых*, еще одним мероприятием этого направления административной реформы устанавливалось, что для объектов и предметов контроля и надзора, подпадающих под действие Федерального закона «О техническом регулировании», необходимость, периодичность, виды и формы проведения контроля должны определяться соответствующими техническими регламентами. До их принятия надзорные органы вправе проводить проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования следует опубликовать в информационных системах общего пользования, их получение должно быть бесплатным.

*В-пятых*, предлагалось количество лицензируемых видов деятельности сократить до минимума, обеспечивающего безопасность товаров, работ и услуг, должен быть налажен мониторинг эффективности мер государственного надзора, включая лицензионный.

*В-шестых*, обосновывалась необходимость разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов. Это позволило бы надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных актов предлагалось выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих.

*В-седьмых*, предстояло в рамках административной реформы четко разграничить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В целях недопущения осуществления аналогичных по содержанию мер необходимо было предусмотреть запрет на проведение государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственного контроля и надзора разных уровней власти.

*В-восьмых*, указывалось на необходимость пересмотра действующего законодательства по вопросам проверок предпринимательской деятельности для уменьшения числа изъятий из сферы его действия.

*В-девятых*, предстояло закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами, эффективные механизмы досудебного обжалования их действий и решений.

Следует отметить, что в этот период времени отдельные положения о реформировании государственного контроля и надзора были ретранслированы и в других нормативных правовых актах.

Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р<sup>33</sup>, в разделе IV «Развитие экономических институтов и поддержание макроэкономической стабильности» к числу проблем, решение которых необходимо для повышения эффективности политико-правовых институтов и обеспечения исполнения законодательства, относится проблема совершенствования системы контроля и надзора, предполагающая сокращение ограничений предпринимательской деятельности, обеспечение эффективной регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и повышение гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Для этого предстоит осуществить ряд мер институционального характера для содействия развитию малого и среднего предпринимательства. Они включают сокращение количества контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении малого бизнеса, снижение издержек бизнеса, связанных с этими мероприятиями, ужесточение санкций в отношении сотрудников контрольных и надзорных органов, допускающих нарушение порядка проведения проверок, признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении, значительное сокращение внепроцессуальных проверок со стороны правоохранительных органов.

Еще одним нормативным документом являлась Программа развития конкуренции в Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р<sup>34</sup>. В первом разделе Программы, посвященном «Краткой характеристике конкурентной среды и угрозам конкуренции», было выделено направление «Административные барьеры». В нем декларировалось, что в ходе проведения административной реформы сокращены масштабы вмешательства государства в экономическую деятельность, связанного с осуществлением государственного контроля (надзора), лицензированием, государственной регистрацией и экспертизой, обязательной сертификацией продукции. Од-

<sup>33</sup> СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2736.

нако на данный момент указанная работа не завершена – во многих сферах сохраняются ограничения на вход новых участников на рынки в виде необходимости получения от государственных органов различных разрешений, согласований и заключений. Отмечается, что не завершена работа по разграничению функций по контролю (проведение испытаний, измерений, экспертиз), надзору (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности) и оказанию государственных услуг. Например, государственные учреждения ветеринарии субъектов Российской Федерации по-прежнему осуществляют функции контроля и надзора, а также оказывают платные услуги населению.

Также в документе отмечается, что опросы предпринимателей свидетельствуют о том, что административные барьеры являются существенными, а для некоторых предприятий запредельно высокими.

В связи с этим необходимо было продолжить системную работу по анализу, ликвидации и снижению административных барьеров в экономике, в том числе прекращение иных форм государственного контроля (надзора) в отношении тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых подлежит лицензированию, в целях исключения дублирования государственных функций. Кроме того, предполагалось разграничить функции по контролю и надзору в отдельных сферах, в том числе в сферах здравоохранения, транспорта, нефтехимии, производства продуктов питания и строительных материалов.

Нельзя не отметить также Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р<sup>35</sup>. Целями данной Концепции являлось снижение административных барьеров и повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг. При этом одной из задач для достижения поставленных целей являлось именно совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений. Подраздел 4 Раздела IV рассматриваемой Концепции посвящен совершенствованию системы государственного контроля и надзора, в котором достаточно полно описываются существующие проблемы и пути их решения.

Вместе с тем некоторыми учеными подчеркивается, что «с одной стороны, действовавшие правовые основания для проведения админи-

---

<sup>35</sup> СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

стративной реформы формально прекратили свое существование, а с другой стороны, оптимизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не была предусмотрена даже в имеющихся документах, поскольку основное внимание было направлено на решение локальных проблем, которые принципиально не могут изменить (оптимизировать, упорядочить, улучшить) систему государственного управления в стране»<sup>36</sup>.

Необходимо констатировать, что если говорить об оптимизации контрольных и надзорных органов исполнительной власти, то практически по всем вышеперечисленным мероприятиям, зафиксированным в многочисленных нормативных правовых актах, не было достигнуто успехов или получены нулевые результаты, а в некоторых случаях принятие новых нормативных правовых актов шло в прямое противоречие с мероприятиями административной реформы (2006–2010 гг.).

Примером тому может быть Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>37</sup>, которым не только не были разграничены юридические термины «государственный контроль» и «государственный надзор», а напротив, повторно<sup>38</sup> были соединены эти понятия, а формулировка многократно усложнена, что вызывает большие сложности как у квалифицированных правоприменителей, так и у обычных граждан. Кроме того, с каждым годом количество изъятий из данного федерального закона увеличивалось, так что нормативный акт перестал регулировать большинство видов государственного контроля и надзора, в отношении отдельных видов государственного контроля и надзора имел ограниченное применение.

Для понимания существующей системы органов государственной власти, осуществляющей функции по контролю и надзору, необходимо все же обратиться к определению «государственный контроль (надзор)», закреп-

---

<sup>36</sup> Винокуров В. А. Тупик административной реформы и пути выхода из него // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 13.

<sup>37</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>38</sup> В современной России на законодательном уровне впервые юридические термины «контроль» и «надзор» были объединены в одно понятие «контроль (надзор)» Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3436.

ленному в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Попробуем вычленить содержательные элементы установленной законодательной дефиниции.

*Во-первых*, государственный контроль (надзор) определяется как деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации). При этом отдельные полномочия по осуществлению некоторых видов государственного контроля и надзора могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, государственный контроль и надзор не может осуществляться муниципальными органами власти и муниципальными учреждениями.

*Во-вторых*, эта деятельность направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями;

Тем самым подконтрольными и поднадзорными субъектами становятся только определенные лица: юридические лица, индивидуальные предприниматели, должностные лица. Соответственно, граждане не включены в число лиц, в отношении которых может осуществляться государственный контроль и надзор, на основании Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Значительно ограничивается сфера действия этого закона, и в том числе терминов, в нем содержащихся.

*В-третьих*, эта деятельность касается требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

*В-четвертых*, деятельность по контролю и надзору осуществляется посредством:

- а) организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- б) организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;
- в) мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;
- г) принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

д) деятельности по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Тем самым произошло расширение содержания государственного контроля и надзора даже по сравнению с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>39</sup>. Однако в определение, установленное Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, не были включены такие виды деятельности, как выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; и регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Таким образом, неопределенность в трактовке функций по осуществлению государственного контроля и надзора не позволила сформировать единую систему контрольных и надзорных органов исполнительной власти.

Вместе с тем необходимо отметить, что с момента проведения административной реформы 2003–2004 гг. количество федеральных служб значительно сократилось. В период с 2004 по 2017 год происходили значительные преобразования в этой области.

Рассмотрим период с **2004 по 2008 год** преобразований федеральных служб в структуре федеральных органов исполнительной власти.

1) Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>40</sup> была **образована Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей природной среды**, руководство которой должно было осуществлять Правительство РФ.

2) Этим же Указом Президента РФ **образована Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия**, которая стала подведомственной Министерству культуры и массовых коммуникаций РФ. Ей были переданы функции по регистрации средств массовой информации.

3) Данным нормативным актом Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору были **преобра-**

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2022.

*зованы* в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, руководство деятельностью которой стало осуществлять Правительство РФ.

4) Интересным фактом является **преобразование** данным Указом Президента РФ *Федеральной службы по техническому регулированию и метрологии* в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

5) Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования была **преобразована** в *Федеральную службу по надзору в сфере природопользования*. При этом функции в сфере экологического надзора были переданы Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

6) Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков»<sup>41</sup> Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств, психотропных веществ **переименована** в *Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков*.

7) Указом Президента РФ от 5 сентября 2005 г. № 1049 «О Федеральной авионавигационной службе»<sup>42</sup> была **образована** *Федеральная авионавигационная служба*.

8) Указом Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы»<sup>43</sup> было установлено, что руководство деятельностью *Федеральной таможенной службы* осуществляет Правительство РФ.

9) Указом Президента РФ от 12 марта 2007 г. № 320 «О Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия»<sup>44</sup> Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и Федеральная служба по надзору в сфере связи были **преобразованы** в *Федеральную службу по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия*.

10) Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>45</sup> было уста-

---

<sup>41</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3234.

<sup>42</sup> СЗ РФ. 2005. № 37. Ст. 3740.

<sup>43</sup> СЗ РФ. 2006. № 20. Ст. 2162.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 2007. № 12. Ст. 1374.

<sup>45</sup> СЗ РФ. 2007. № 40. Ст. 4717.



новлено, что руководство деятельностью *Федеральной службы по финансовому мониторингу осуществляет Правительство РФ.*

Таким образом, на 24 сентября 2007 года в структуру федеральных органов исполнительной власти входило **34 федеральных службы и 2 государственных комитета**, осуществляющих функции по государственному контролю и надзору. При этом увеличилось количество федеральных служб, напрямую подведомственных Правительству РФ с двух до 10.

Рассмотрим период с **2008 по 2012 год** преобразований федеральных служб в структуре федеральных органов исполнительной власти.

Новая структура федеральных органов исполнительной власти была установлена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>46</sup>.

1) Этим Указом Президента РФ были *переданы* Министерству юстиции РФ *функции* *Федеральной регистрационной службы* по регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений и политических партий.

2) Также данным Указом Президента РФ Федеральная служба в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия была *преобразована* в *Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций* и *Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия*. То есть в результате преобразования появилось два органа исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору.

3) Кроме этого, Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций были переданы функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации (в том числе электронных) и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, в том числе функция по регистрации средств массовой информации.

Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательством в области охраны культурного наследия были переданы функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав.

Было установлено, что Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций, а Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия находится в ведении Министерства культуры РФ.

4) Указом было закреплено, что в ведении Министерства природных

---

<sup>46</sup> СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

ресурсов и экологии находятся Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Им же было установлено, что в ведении Министерства сельского хозяйства РФ находится Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а в ведении Министерства экономического развития РФ находятся Федеральная служба государственной статистики и Федеральная регистрационная служба.

Еще одно преобразование было связано с тем, что в ведении Министерства транспорта РФ должна находиться Федеральная аэронавигационная служба.

5) Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 давалось поручение Председателю Правительства РФ внести в установленном порядке предложения об *упразднении* с 1 октября 2008 г. *Федеральной регистрационной службы*.

6) Указом Президента РФ от 3 декабря 2008 г. № 1715 «О некоторых вопросах государственного управления в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»<sup>47</sup> Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций была *преобразована* в *Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций*.

7) Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»<sup>48</sup> Федеральная регистрационная служба была *переименована* в *Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии*. Соответственно были упразднены Федеральное агентство геодезии и картографии и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. То есть на данную федеральную службу были возложены государственные функции упраздняемых федеральных агентств. Было также установлено, что Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральная служба статистики находятся в ведении Министерства экономического развития РФ.

8) Указом Президента РФ от 31 декабря 2008 г. № 1883 «Об образовании Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка»<sup>49</sup> *образована Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка*.

---

<sup>47</sup> СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5768.

<sup>48</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.

<sup>49</sup> СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 95.

На нее были возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере. Определено, что руководство деятельностью Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка осуществляет Правительство РФ.

9) Указом Президента РФ от 11 сентября 2009 г. № 1033 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации»<sup>50</sup> была **упразднена** Федеральная аэронавигационная служба. Государственные функции упраздняемой Федеральной аэронавигационной службы по осуществлению надзора в сфере использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания были **переданы** Федеральной службе по надзору в сфере транспорта.

10) Указом Президента РФ от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»<sup>51</sup> было установлено, что *руководство деятельностью* Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство РФ. В результате этого на нее были *возложены функции* по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора. Кроме этого, ей были переданы от Федеральной службы по надзору в сфере природопользования функции в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничений негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы.

11) Исключительным случаем является **наделение функциями** по контролю и надзору *федерального агентства*. Так, Указом Президента РФ от 27 августа 2010 г. № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»<sup>52</sup> федеральному агентству лесного хозяйства, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, были переданы функции по выработке государственной политики и нормативно-

<sup>50</sup> СЗ РФ. 2009. № 37. Ст. 4396.

<sup>51</sup> СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3445.

<sup>52</sup> СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4533.

правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); и по *контролю и надзору* в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях).

12) Указом Президента РФ от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации»<sup>53</sup> была **образована Федеральная служба по аккредитации**, на которую были возложены функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля деятельности аккредитованных лиц. Данная служба должна была находиться в ведении Министерства экономического развития РФ.

13) Указом Президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации»<sup>54</sup> была **упразднена Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия**, а ее функции в области охраны культурного наследия были переданы Министерству культуры РФ.

14) Указом Президента РФ от 4 марта 2011 г. «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации»<sup>55</sup> **Федеральная служба страхового надзора** была **присоединена** к **Федеральной службе по финансовым рынкам**. Последней были переданы функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка Российской Федерации (за исключением банковской и аудиторской деятельности).

15) Указом Президента РФ от 24 мая 2011 г. № 673 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности»<sup>56</sup> **Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам** была **переименована** в Федеральную службу по интеллектуальной собственности. На нее были возложены следующие функции: а) контроль и надзор в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также контроль и надзор в установленной сфере деятельности в отношении государственных заказчиков и организаций – исполнителей государственных контрактов, предусматривающих проведение

<sup>53</sup> СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 709.

<sup>54</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 938.

<sup>55</sup> СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1341.

<sup>56</sup> СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3155.

научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; б) оказание государственных услуг в установленной сфере деятельности; в) нормативно-правовое регулирование вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в установленной сфере деятельности. Тем самым, уточняя функции федеральной службы при ее переименовании, *на нее было возложено три из четырех возможных государственных функций.*

Представленная выше картина показывает, что первоначально Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>57</sup> в структуру федеральных органов исполнительной власти включалось 35 федеральных служб. До отмены действующей структуры Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>58</sup> (2008–2012 гг.) количество федеральных служб сократилось до 31. При этом количество федеральных министерств не изменилось – 18. Кроме того, Федеральное агентство лесного хозяйства было наделено функциями по осуществлению государственного контроля и надзора. Важно отметить, что полномочия ликвидированных (преобразованных) федеральных служб по контролю и надзору передавались либо другим федеральным службам, либо федеральным министерствам. Таким образом, **к 21 мая 2012 г. в структуру федеральных органов исполнительной власти входило 50 органов** (федеральных министерств, федеральных служб и федеральное агентство), наделенных функциями по осуществлению государственного контроля и надзора.

**Следующий период (2012–2017 гг.)** связан с утверждением новой структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>59</sup>. Данная структура предусматривала 20 федеральных министерств, 34 федеральных службы и 25 федеральных агентств.

1) Указом Президента РФ от 25 июня 2012 г. № 881 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>60</sup> были *уточнены* функции по контролю и надзору Министерства сельского хозяйства РФ.

<sup>57</sup> СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

<sup>58</sup> СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754

<sup>59</sup> СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

<sup>60</sup> СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3674.

2) Указом Президента РФ от 19 марта 2013 г. № 213 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>61</sup> Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека наделена функцией по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов.

3) Указом Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»<sup>62</sup> была **упразднена** Федеральная служба по финансовым рынкам. Государственные функции по контролю и надзору в сфере финансового рынка были переданы Центральному Банку РФ.

4) Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружений, военной, специальной техники и материальных средств»<sup>63</sup> была **упразднена Федеральная служба по оборонному заказу**. Её государственные функции были переданы федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

5) Указом Президента РФ от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей»<sup>64</sup> было **образовано** Федеральное агентство по делам национальностей, одной из функций которого должно было стать *осуществление контроля за реализацией государственной национальной политики*.

6) Указом Президента РФ от 21 июля 2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного регулирования»<sup>65</sup> была **упразднена Федеральная служба по тарифам**. Этим же Указом Президента РФ ее функции были переданы Федеральной антимонопольной службе.

7) Указом Президента РФ от 16 января 2016 г. № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации»<sup>66</sup>, было установлено, что *в ведении* Министерства финансов РФ находятся Федеральная налоговая

---

<sup>61</sup> СЗ РФ. 2013. № 12. Ст. 1247.

<sup>62</sup> СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4086.

<sup>63</sup> СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4935.

<sup>64</sup> СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2106.

<sup>65</sup> СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4571.

<sup>66</sup> СЗ РФ. 2016. № 3. Ст. 473.

служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство.

8) Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»<sup>67</sup> в целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере и оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти была *упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора*. Функции упраздняемой федеральной службы были переданы:

а) по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», – Федеральному казначейству;

б) орган валютного контроля – Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе.

9) Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»<sup>68</sup> в целях совершенствования государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции, в соответствии со ст. 80 Конституции РФ, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и впредь до принятия соответствующего федерального закона было принято решение упразднить *Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральную миграционную службу*.

Этим же Указом Президента РФ функции и полномочия упраздняемых федеральных служб были переданы Министерству внутренних дел РФ.

10) Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»<sup>69</sup> в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина была *образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации*. Этим же Указом Президента РФ внутренние войска Министерства

<sup>67</sup> СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

<sup>68</sup> СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

<sup>69</sup> СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

внутренних дел РФ преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

11) Указом Президента РФ от 10 октября 2016 г. № 537 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»<sup>70</sup> было установлено, что на заместителя федерального министра могут одновременно возлагаться функции руководителя (директора) федеральной службы или федерального агентства, подведомственных соответствующему министерству, если это предусмотрено актом Президента РФ или Правительства РФ.

12) Указом Президента РФ от 3 апреля 2017 г. № 141 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в сфере официального статистического учета»<sup>71</sup> *Федеральная служба государственной статистики* была передана в ведение Министерства экономического развития РФ.

Главные выводы правового анализа развития законодательства о федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору, следующие.

**Во-первых**, реформирование и оптимизация федеральных служб, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору, осуществлялось путем:

– **образования** федеральных служб, то есть путем создания нового федерального органа исполнительной власти, который получал форму федеральной службы, наделялся полномочиями по осуществлению государственных функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, и определения его подведомственности и подчиненности соответствующему федеральному министерству, Правительству РФ или Президенту РФ (*Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей природной среды (2004 г.)*; *Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуни-*

<sup>70</sup> СЗ РФ. 2016. № 42. Ст. 5918.

<sup>71</sup> СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2161.



каций и охране культурного наследия (2004 г.); Федеральная авиационная служба (2004 г.); Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (2008 г.); Федеральная служба по аккредитации (2011 г.); Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (2016 г.);

– **преобразования** федеральных служб, представляет собой сложный процесс, который может состоять в объединении нескольких федеральных служб в одну единую федеральную службу, с передачей полномочий и функций преобразованных федеральных служб вновь созданной федеральной службе, с определением подведомственности федеральному министерству, Правительству РФ или Президенту РФ (например, преобразование Федеральной службы по технологическому надзору и Федеральной службы по атомному надзору в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (2004 г.); преобразование Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и Федеральной службы по надзору в сфере связи в Федеральную службу по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия (2004 г.).

Также может быть осуществлен и **обратный процесс преобразования**, когда из одной федеральной службы путем реорганизации образуются несколько новых федеральных служб: в 2008 году Федеральная служба в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия была преобразована в Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций и Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

При этом вновь создаваемый федеральный орган исполнительной власти или несколько федеральных органов исполнительной власти могут быть наделены новыми полномочиями по осуществлению контроля и надзора в установленной сфере деятельности.

**Преобразование** может происходить **путем присоединения** одного федерального органа исполнительной власти (в данном случае, федеральной службы) к другому. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2011 г. «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации»<sup>72</sup> Федеральная служба страхового надзора была **присоединена** к Федеральной службе по финансовым рынкам. Последней были переданы

<sup>72</sup> СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1341.

функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка Российской Федерации (за исключением банковской и аудиторской деятельности).

**Преобразование** федеральной службы может происходить и путем изменения типа (вида) федерального органа исполнительной власти. К примеру, Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии была *преобразована* в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (2004 г.).

**Преобразование** может состоять также в изменении наименования федеральной службы и передаче отдельных полномочий и функций по контролю и надзору другой федеральной службе или другому федеральному органу исполнительной власти. Так, Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования была *преобразована* в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования. При этом функции в сфере экологического надзора были переданы Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (2004 г.). Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций была *преобразована* в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (2008 г.).

**Преобразование** может заключаться также в передаче отдельных полномочий федеральному министерству без изменения наименования и статуса федеральной службы. Например, в 2008 году отдельные функции по контролю и надзору Федеральной регистрационной службы были переданы Министерству юстиции РФ;

– **переименование** федеральной службы состоит в изменении названия федеральной службы с изменением или уточнением полномочий и функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Например, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств, психотропных веществ была *переименована* в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков (2004 г.).

Более того, **при переименовании** может быть значительно увеличен объем полномочий и число государственных функций. Так, например, Федеральная регистрационная служба была *переименована* в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии. При этом на данную федеральную службы были возложены государственные функции упраздненных Федерального агентства геодезии и картографии и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости

(2008 г.). Такое переименование следует отнести к одному из типов преобразований федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 24 мая 2011 г. № 673 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности»<sup>73</sup> Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам была **переименована** в Федеральную службу по интеллектуальной собственности. На нее были возложены следующие функции: а) контроль и надзор в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также контроль и надзор в установленной сфере деятельности в отношении государственных заказчиков и организаций – исполнителей государственных контрактов, предусматривающих проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; б) оказание государственных услуг в установленной сфере деятельности; в) нормативно-правовое регулирование вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в установленной сфере деятельности. Тем самым, уточняя функции федеральной службы при ее переименовании, *на нее было возложено три из четырех возможных государственных функций*;

– **упразднение** федеральной службы представляет собой процесс прекращения деятельности федерального органа исполнительной власти и его полная ликвидация с передачей полномочий и государственных функций другим федеральным органам исполнительной власти, в том числе Правительству РФ, либо иным федеральным органам государственного управления (Центральному Банку РФ).

Так, Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 давалось поручение Председателю Правительства РФ внести в установленном порядке предложения об *упразднении* с 1 октября 2008 г. Федеральной регистрационной службы<sup>74</sup>. Указом Президента РФ от 11 сентября 2009 г. № 1033 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации»<sup>75</sup> была *упразднена* Федеральная авионавигаци-

<sup>73</sup> СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3155.

<sup>74</sup> См.: Указ Президента РФ от 14 июля 2008 г. № 1079 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», в положение, утвержденное этим Указом, и о признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3473.

<sup>75</sup> СЗ РФ. 2009. № 37. Ст. 4396.

онная служба. Указом Президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации»<sup>76</sup> была *упразднена* Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, а ее функции в области охраны культурного наследия были переданы Министерству культуры РФ. Указом Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»<sup>77</sup> была *упразднена* Федеральная служба по финансовым рынкам. Государственные функции по контролю и надзору в сфере финансового рынка были переданы Центральному Банку РФ. Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружений, военной, специальной техники и материальных средств»<sup>78</sup> была *упразднена* Федеральная служба по оборонному заказу. Ее государственные функции были переданы федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Указом Президента РФ от 21 июля 2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного регулирования»<sup>79</sup> была *упразднена* Федеральная служба по тарифам. Этим же Указом Президента РФ ее функции были переданы Федеральной антимонопольной службе. Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»<sup>80</sup> в целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере и оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти была *упразднена* Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»<sup>81</sup> в целях совершенствования государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотроп-

---

<sup>76</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 938.

<sup>77</sup> СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4086.

<sup>78</sup> СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4935.

<sup>79</sup> СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4571.

<sup>80</sup> СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

<sup>81</sup> СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

ных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции, было принято решение упразднить *Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков* и *Федеральную миграционную службу*. Этим же Указом Президента РФ функции и полномочия упраздняемых федеральных служб были переданы Министерству внутренних дел РФ;

– **изменение подведомственности** федеральной службы заключается в том, что изменяется подведомственность федеральной службы федеральному министерству, Правительству РФ или Президенту РФ. К примеру, в 2004 году была изменена подведомственность Федеральной таможенной службы и Федеральной службы по финансовому мониторингу, которые стали подчиняться непосредственно Правительству РФ. Указом Президента РФ от 16 января 2016 г. № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации»<sup>82</sup> было установлено, что в ведении Министерства финансов РФ находятся Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство. Указом Президента РФ от 3 апреля 2017 г. № 141 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в сфере официального статистического учета»<sup>83</sup> Федеральная служба государственной статистики была передана в ведение Министерства экономического развития РФ;

– **изменение функциональности** федерального органа исполнительной власти, то есть наделение этого органа «несвойственной» ему государственной функцией<sup>84</sup>. Так, Указом Президента РФ от 27 августа 2010 г.

---

<sup>82</sup> СЗ РФ. 2016. № 3. Ст. 473.

<sup>83</sup> СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2161.

<sup>84</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ; федеральные службы не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг; федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

№ 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»<sup>85</sup> федеральному агентству лесного хозяйства, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, были переданы функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); и по *контролю и надзору* в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях). Указом Президента РФ от 25 июня 2012 г. № 881 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>86</sup> были *уточнены* функции по контролю и надзору Министерства сельского хозяйства РФ. Указом Президента РФ от 19 марта 2013 г. № 213 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>87</sup> Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека *наделена* функцией по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов. Указом Президента РФ от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей»<sup>88</sup> было образовано Федеральное агентство по делам национальностей, одной из функций которого должно было стать *осуществление контроля за реализацией государственной национальной политики*.

**Во-вторых**, при реформировании и оптимизации федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору, не достигается качественный уровень государственного управления в этой сфере и в целом не снижается объем контрольных и надзорных полномочий.

Так, 2 октября 2015 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев, выступая на инвестиционном форуме, отметил, что «нам нужно в первую очередь изменить качество государственного контроля. У нас огромное количество контрольно-надзорных органов. Их содержание нам не только не по карману, а они просто мешают. Они не по карману и бизнесу, который зачастую вынужден просто откупаться. Ежегодно у нас проводится более 2 млн проверок, а государственный контроль

<sup>85</sup> СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4533.

<sup>86</sup> СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3674.

<sup>87</sup> СЗ РФ. 2013. № 12. Ст. 1247.

<sup>88</sup> СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2106.

должен быть именно умным, а не частым. Первые шаги по оптимизации мы уже сделали. Например, по объединению ряда органов, включая Федеральную антимонопольную службу и службу по тарифам»<sup>89</sup>.

Однако, как показывает опыт административной реформы по оптимизации и совершенствованию системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих функции по контролю и надзору, при преобразовании и упразднении определенных федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), их полномочия передаются другим федеральным органам исполнительной власти, Правительству РФ или федеральным органам государственного управления (Центральный Банк РФ). Поэтому и не достигаются цели и задачи сокращения государственного воздействия в определенных сферах и отраслях государственного управления. Ситуация со снижением государственного воздействия на экономику не улучшается, а количество контрольно-надзорных мероприятий и применяемых по их результатам мер административного воздействия не только не сокращается, но и даже увеличивается.

Об этом, в частности, свидетельствует аналитический доклад на тему: «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» (2016 год). В нем говорится, что «до сих пор в Российской Федерации отсутствует закрытый перечень видов государственного контроля (надзора). Новые контрольные функции устанавливаются ситуативно в разрозненных нормативных правовых актах, что также приводит к возникновению дублирования полномочий. Предметы контроля в рамках различных видов четко не отмечены друг от друга. Количество видов государственного контроля постоянно увеличивается. По сравнению с концом 2014 года в России увеличилось количество видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля на 3%. Всего в России на конец 2016 года осуществлялось 212 видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Выступление Д.А. Медведева на пленарном заседании Инвестиционного форума «Сочи-2015». 2 октября 2015 г. // <http://government.ru/news/19887/> Дата обращения: 20.09.2017 г.

<sup>90</sup> См.: Аналитический доклад «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации». 2016 год. Доклад подготовлен по заказу Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» / Авторский коллектив. М., 2016. С. 34–35.

Тем самым, увеличение видов государственного контроля и надзора влечет соответствующее увеличение полномочий органов исполнительной власти по осуществлению функций контроля и надзора. Поэтому само по себе сокращение или оптимизация федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору, не повлечет за собой сокращение полномочий (функций) по осуществлению контроля и надзора в установленных сферах деятельности. Поэтому проблема состоит не в том, что субъекты предпринимательской деятельности пытаются «избежать возможной ответственности путем освобождения от проведения проверок»<sup>91</sup>, а в том, что никакой взаимосвязи между поломкой аттракционов, пожарами в увеселительных заведениях, авариями с массовой гибелью людей и количеством контрольно-надзорных мероприятий не существует. Предприниматели занимаются не повышением качества работ и услуг, обеспечением безопасности товаров, а тратят все силы, средства и время на многочисленные проверочные мероприятия, которые осуществляются большим числом контрольно-надзорных органов и которые несут за собой серьезные материальные последствия в виде мер административного принуждения и административной ответственности.

Безусловно, государство и общество крайне заинтересованы в безопасности и качестве товаров и услуг, но это можно делать как во всем цивилизованном мире, а не путем практически полного уничтожения малого и среднего предпринимательства с помощью неразумной государственной политики и практического многолетнего бездействия в сфере осуществления государственного контроля и надзора.

**В-третьих**, государство несет колоссальные затраты финансового, материального, технического, кадрового характера на обеспечение контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем ситуация в сферах, в которых осуществляется государственный контроль и надзор, не только не улучшается, а, напротив, становится еще более проблемной с точки зрения обеспечения безопасности, соблюдения различных норм и правил. Подконтрольные субъекты (объекты) ставят своей целью не качественное улучшение своей деятельности и обеспечение безопасности, прав и свобод граждан, а тратят огромные ресурсы на подготовку к контрольно-надзорным мероприятиям, пытаясь лишь «удовлетворить» никому не нужные запросы должностных лиц контролирующих и надзирающих органов. Тем самым, затраты

---

<sup>91</sup> См.: Осиндев Д.В. Административное давление на бизнес-структуры: реалии и фантазии // Безопасность бизнеса. 2017. № 3. СПС «КонсультантПлюс».



государства на содержание такого большого числа контрольных и надзорных органов просто не имеют никакого практического смысла.

Экономическая ситуация в стране говорит о том, что граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, просто «задыхаются» от количества проверок, проводимых в отношении их различными контрольными и надзорными органами. Что делает занятие предпринимательской деятельностью невыгодным и чрезвычайно проблемным делом. Уровень коррупции в этой сфере является одним из самых высоких в нашей стране.

Плюс ко всему отсутствует объективность при осуществлении контрольных и надзорных мероприятий. Даже на самом высоком уровне отмечается, что деятельность контрольных и надзорных органов осуществляется с так называемым «обвинительным уклоном», что характерно для правоохранительных органов, прежде всего следственных. Достижение объективности возможно путем передачи значительного числа контрольных и надзорных полномочий, не относящихся к сфере безопасности, саморегулируемым организациям или профессиональным ассоциациям.

Таким образом, назрела необходимость сокращения значительного числа органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору. При этом такое сокращение должно происходить не путем «механического» объединения различных органов исполнительной власти, обладающих смежной компетенцией, а фактической передачей отдельных властных функций и полномочий в негосударственную сферу.

### Список литературы

1. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации». 2016 год. Доклад подготовлен по заказу Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» / Авторский коллектив. М., 2016. С. 142.
2. Винокуров В.А. Тулик административной реформы и пути выхода из него // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 11–14.
3. Выступление Д.А. Медведева на пленарном заседании Инвестиционного форума «Сочи-2015». 2 октября 2015 г. // <http://government.ru/news/19887/> Дата обращения: 20.09.2017 г.
4. Осиндев Д.В. Административное давление на бизнес-структуры: реалии и фантазии // Безопасность бизнеса. 2017. № 3. СПС «КонсультантПлюс».
5. Стариков Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законоотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2016. № 3 (26). С. 16–57.

## СТЕПЕНЬ ВИНЫ КАК КРИТЕРИЙ СНИЖЕНИЯ ЧРЕЗМЕРНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

*А.И. Стахов*

*Российский государственный университет правосудия*

В настоящее время меры административно-правового принуждения применяются органами исполнительной власти в значительных объемах при осуществлении государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подвергаемых многочисленным плановым и внеплановым проверкам на основании Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также иных федеральных законов, регламентирующих отдельные отраслевые виды (сферы) и специализированные направления данного вида государственной деятельности. Это выражается в том, что административные наказания, применяемые по результатам контрольно-надзорных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сопряжены с применением к ним разнообразных административно-принудительных мер пресекательно-восстановительного характера (выдача предписаний об устранении выявленных нарушений, приостановление и аннулирование лицензий и др.), которые в совокупности могут оказаться непосильными для проверяемых лиц и привести к самым серьезным последствиям, вплоть до вынужденной самоликвидации юридического лица или прекращения деятельности индивидуального предпринимателя.

В этой связи Конституционный Суд РФ в постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П<sup>1</sup> справедливо указывает на необходимость снижения

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд»,

избыточного административного принуждения посредством индивидуализации административной ответственности юридических лиц. Верховной Суд РФ, в свою очередь, призывает к индивидуализации административной ответственности как юридических лиц, так и физических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей) в соответствующих правовых позициях, сформулированных в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, от 27 января 2003 г. № 2 и др.

В качестве основных критериев индивидуализации административной ответственности юридических лиц Конституционный Суд РФ называет: 1) характер административного правонарушения, 2) степень вины нарушителя, 3) наступившие последствия; 4) реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности юридического лица. При таком подходе содержание вины юридического лица в совершении административного правонарушения раскрывается в полном игнорировании требований законодательства, уклонении от исполнения отдельных правовых предписаний, неиспользовании всех доступных средств для соблюдения установленных правил и т.п.

Между тем возможность привлечения юридического лица к административной ответственности в ч. 2 ст. 2.1 КоАП ставится в зависимость от отдельных обстоятельств, которые в совокупности будет логичным называть признаками виновности, которые оцениваются судом или иным административно-юрисдикционным органом. Такими признаками виновности с точки зрения законодателя являются:

- 1) возможность юридического лица соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность;
- 2) непринятие данным лицом всех зависящих от него мер по соблюдению правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

Таким образом, законодательный подход в отличие от правовой позиции Конституционного Суда РФ, по сути, сводится к признанию взаимосвязи виновности юридического лица, совершившего административное правонарушение, с пассивной формой неправомерного поведения коллектива работников юридического лица, в том числе руководителя, иных должностных лиц юридического лица в виде несоблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена администра-

---

«Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики».

тивная ответственность. Существующая конструкция ст. 2.1 КоАП не предполагает при рассмотрении дела об административном правонарушении необходимость оценки активных действий руководителя и иных должностных лиц юридического лица по исполнению правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность (в том числе, действий, связанных с надлежащим или своевременным исполнением таких правил и норм, устранением допущенных нарушений правил и норм). В соответствии с пп. 6, 7 ч. 1 ст. 4.2 КоАП активные действия юридического лица по устранению допущенного нарушения правил и норм, а также добровольному возмещению или устранению причиненного вреда учитываются лишь при оценке обстоятельств, смягчающих административную ответственность. Как следствие, практика привлечения юридических лиц к административной ответственности, по сути, сводится к объективному вменению, которое противоречит положениям ст. 2.1, 26.1 КоАП.

Несмотря на имеющиеся противоречия, обозначенные приемы оценки вины юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, которые имеют в организационном подчинении наемных работников и совершили административное правонарушение, должны коррелировать с положениями КоАП, обеспечивающими индивидуализацию административной ответственности указанных лиц.

Однако следует отметить, что положения КоАП по индивидуализации ответственности юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, детализированные в действующих правовых позициях Верховного Суда РФ и Высшего арбитражного Суда РФ, (например, при малозначительности совершенного административного правонарушения, назначении административного штрафа ниже низшего предела, замене административного штрафа на предупреждение), связаны с такими специальными, достаточно неопределенными категориями, как «существенное нарушение охраняемых общественных правоотношений»<sup>2</sup>, «существенная угроза охраняемым общественным отношениям»<sup>3</sup>, «исключительные обстоятельства»<sup>4</sup>, «угроза причинения вреда

<sup>2</sup> См.: ст. 3.9 КоАП РФ и п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>3</sup> См.: п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

<sup>4</sup> См.: ч. 2.2 и 3.2 ст. 4.1. КоАП.

жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства»<sup>5</sup>.

Учитывая очевидную существенную неопределенность приведенных законодательных положений, представляется обоснованным, что Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П<sup>6</sup> нацелил федерального законодателя, а также практику судов на необходимость индивидуализации административной ответственности юридических лиц в зависимости от степени вины нарушителя. В соответствии с правовой позицией, сформулированной Конституционным Судом РФ, мера административной ответственности, не утрачивая своего предназначения, должна быть наиболее соразмерна не только характеру совершенного административного правонарушения, но также степени вины нарушителя.

Разделяя обозначенные позиции Конституционного Суда РФ, следует подчеркнуть, что степень вины как специальная категория индивидуализации административной ответственности должна способствовать тому, чтобы административное наказание, с одной стороны, отвечало задачам законодательства об административных правонарушениях, а с другой – не приводило к чрезмерному, избыточному ограничению имущественных прав и интересов привлекаемого к административной ответственности юридического лица или индивидуального предпринимателя.

В этой связи степень вины прежде всего должна получить первоочередное законодательное оформление как специальная категория индивидуализации административной ответственности юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, совершивших административные правонарушения, составы которых предусмотрены бланкетными нормами глав 5–16 КоАП. В таких нормах КоАП устанавливается административная ответственность юридических лиц и индивидуальных

---

<sup>5</sup> См.: ст. 4.1.1, 3.4 КоАП.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики».

предпринимателей за нарушение многочисленных и многообразных требований публичного законодательства (например, за нарушение требований разнообразных видов безопасности, требований антимонопольного, трудового и налогового законодательства), которая применяется наряду с комплексом административно-принудительных мер пресекаательно-восстановительного характера (например, административная ответственность применяется наряду с выдачей предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, приостановлением действия или аннулированием лицензии, принудительным отзывом продукции, налоговыми санкциями, другими административно-принудительными мерами). Выделяемые административные правонарушения имеют длящийся характер либо связаны с заранее определенными сроками и поэтому выявляются органами исполнительной власти в ходе осуществления различных административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора, регламентированных системообразующим Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также федеральными законами, регулируемыми отдельные виды (отраслевые сферы) или специализированные направления государственного контроля и надзора (например, ФЗ от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ФЗ от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», НК РФ и др.).

Исходя из системного толкования ст. 2, 17 ФЗ № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», следует уточнить, что степень вины юридического лица, привлекаемого к административной ответственности в ходе осуществления органами исполнительной власти государственного контроля и надзора, будет логичным отождествлять с отношением руководителя, иных должностных лиц данного юридического лица к характеру неисполнения или ненадлежащего исполнения так называемых «обязательных требований», которые могут быть нормативными (закреплены в нормах законов и иных нормативных правовых актов, например, требования промышленной или пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологические требования<sup>7</sup> и др.) либо индивидуализированными

---

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федераль-

(изложены в предписаниях, постановлениях, решениях, иных административно-правовых актах контрольно-надзорных органов и их должностных лиц, обращенных к исполнению юридическими лицам или индивидуальными предпринимателями и нацеленных на устранение выявленных в ходе государственного контроля и надзора нарушений нормативных обязательных требований).

Сформулированное правило предлагается использовать в отношении индивидуальных предпринимателей, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора.

**С учетом предложенного уточнения в качестве основных критериев оценки степени вины юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора, предлагается считать:**

1) **полноту исполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нормативных и индивидуализированных обязательных требований.** В рамках данного критерия определяется, насколько лицо, привлекаемое к административной ответственности, игнорировало требования законодательства, а также индивидуализированные предписания либо уклонялось от исполнения отдельных требований законодательства или индивидуализированных правовых предписаний;

2) **своевременность исполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.** Данный критерий предполагает оценку исполнения требований законодательства, а также индивидуализированных предписаний с заранее определенным сроком;

3) **возможность использования доступных средств для исполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.** В рамках данного критерия определяется, насколько исчерпаны предоставленные законом возможности использования доступных средств для исполнения требований законодательства и индивидуализированных предписаний (односторонне, многосторонне, всесторонне);

4) **кратность неисполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.** Данный критерий позволяет учесть нарушения нормативных и индивидуализированных обязательных требований, совершенные впервые, повторно и многократно;

---

ный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

5) **тяжесть негативных последствий неисполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.** В рамках данного критерия логично учитывать характер причиненного вреда (формальный или материальный) и его размер, в том числе определять вероятность наступления негативных последствий техногенного, природного и иного рода, причинно связанных с нарушением нормативных и индивидуализированных обязательных требований.

Перечисленные критерии оценки степени вины юридического лица или индивидуального предпринимателя, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора, могут найти применение в постановлениях и иных решениях судов, а также контрольно-надзорных органов исполнительной власти о выборе альтернативного административного наказания (как минимум из двух установленных соответствующей административной санкцией), смягчении административного наказания (в частности, путем замены административного штрафа на менее тяжкое наказание в виде предупреждения или назначения административного штрафа ниже низшего предела), освобождении от административной ответственности.

Реализация высказанного предложения возможна путем внесения изменений в действующую редакцию КоАП в части закрепления специальной дефиниции, раскрывающей содержание степени вины (это может быть статья 2.2.1 КоАП «Степень вины», которая углубит содержание статьи 2.2 КоАП «Формы вины»), а также введения в конструкцию ст. 4.1 КоАП правил оценки степени вины при назначении административного наказания юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, привлекаемому к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора. До внесения законодательных изменений высказанное предложение может найти реализацию в решении Пленума Верховного Суда РФ по проблемам индивидуализации административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ходе осуществления государственного контроля и надзора.



## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В.П. Уманская*

*Всероссийский государственный университет юстиции*

На современном этапе развития государства происходят коренные изменения. Прежде всего существенно увеличивается объем государственного управления, изменилось содержание деятельности органов исполнительной власти, их полномочий. Изменяется характер взаимосвязей между субъектами управления.

В связи с этим особое значение приобретает система государственного контроля и надзора.

О необходимости совершенствования государственного контроля свидетельствуют и официальные позиции руководства страны. Более пяти лет, начиная с 2012 года, Президент РФ в Посланиях Федеральному собранию ежегодно подчеркивает целесообразность изменения принципов работы контрольных органов<sup>1</sup>.

В настоящее время, по различным оценкам, наша страна является одним из мировых лидеров по количеству контрольно-надзорных органов. В России насчитывается порядка 40 надзорных инстанций только на федеральном уровне, а на региональном и местном уровнях – их около 10 тысяч<sup>2</sup>.

Несмотря на ряд существенных улучшений в сфере государственного контроля (связанных прежде всего с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), система государственного контроля в России остается архаичной, использует устаревшие правила и нормативы.

---

<sup>1</sup> Поручаю Правительству внести предложения по изменению самих принципов работы контрольных органов. Неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая «палочная» система // Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года, 13:30, Москва, Кремль (Источник: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)).

<sup>2</sup> Известия 20 октября 2016 г. «Правительство откажется от субсидирования ипотеки».

Проблемам контроля и надзора уделялось немало внимания также и в науке<sup>3</sup>. Однако единства в понимании правовой сущности данных понятий, их форм и методов нет.

В научной литературе термины контроля и надзора либо употребляются как синонимы или идентичные термины, либо между ними проводится не вполне четкая грань<sup>4</sup>.

Однако ученые едины во мнении, что контроль и надзор являются неотъемлемой частью государственного управления.

В науке государственный контроль рассматривается авторами по-разному: как функция государственного управления<sup>5</sup>, как форма управленческой деятельности<sup>6</sup>, как метод государственного управления<sup>7</sup>, как разновидность государственной деятельности<sup>8</sup>. Каждая из представленных позиций в определенной степени справедлива и имеет право на существование, так как выделяет разные грани (разные элементы) государственного контроля.

Таким образом, государственный контроль и надзор являются подсистемой системы государственного управления.

Именно поэтому при модернизации контрольно-надзорной деятельности особенно важно применять системный подход. Однако до настоящего времени системный подход фактически не применялся.

Во многом на процесс реформирования системы государственного контроля и надзора оказало влияние применение так называемого «руч-

---

<sup>3</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968, с. 236; Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000; Лунев А.Е. Государственный контроль СССР. М.: Госюриздат, 1951; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит, 1974; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981 г. и др.

<sup>4</sup> Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления. М., 1981. С. 110; Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963.

<sup>5</sup> Лунев А.Е., Студеникина М.С., Кочерин Е.А. Указ. соч.

<sup>6</sup> См.: Сайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. Общая часть: Госюриздат, 1960. С. 25; Еропкин М.И. Советское административное право М., 1964. С. 6, 9–10.

<sup>7</sup> См. Лунев А.Е. Демократизм советского государственного управления. М.: Юридическая литература, 1967. С. 100.

<sup>8</sup> Административное право // Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1968. С. 289.

ного управления», о негативных последствиях которого говорилось неоднократно<sup>9</sup>.

Использование данного подхода вынуждает выстраивать особую функциональную организацию публичной власти, в рамках которой неизбежно возникают проблемы перераспределения функций и полномочий между органами исполнительной власти.

Как справедливо отмечает Ю.Е. Аврутин, «сеансы ручного управления» требуют определенной конфигурации органов исполнительной власти, предполагая усиление структур, наделенных контрольно-надзорными и карательными полномочиями<sup>10</sup>. Хотя первоначальная задача реформирования состоит в сокращении объемов контрольно-надзорной деятельности и снижении бремени проверок на предпринимателей.

Такого рода «перестройки» структуры органов исполнительной власти приводят к коллизиям, пробелам, дублированию и противоречиям при реализации их полномочий. Об этом наглядно свидетельствует информация Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, которая указывает на проблемы разграничения полномочий между контролирующими органами, на дублирование функций органов исполнительной власти и наличие избыточных требований в отношении подконтрольных объектов.

Наряду с ручным управлением, пагубное влияние на систему государственного контроля и надзора оказало применение «ситуационного подхода».

Однако в ходе реформирования контрольно-надзорной деятельности не был учтен важнейший принцип ситуационного управления, а именно создание потенциала для адаптации системы к вновь возникающим ситуациям и для перехода на новый управленческий уровень (иной управленческий стиль). Это произошло в связи с тем, что недостаточное внимание уделялось вопросам планирования и прогнозирования. Не прово-

---

<sup>9</sup> Мартынов А.В. Российское государство в режиме «ручного управления» // Теория и практика административного права и процесса: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Часть 1. Небуг, 2011. С. 65.

<sup>10</sup> Аврутин Ю.Е. Актуальные проблемы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в условиях «ручного управления» // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород. 2016.

дился комплексный анализ последствий перераспределения функций и полномочий между органами исполнительной власти.

В последние несколько десятилетий контрольные функции накапливались, возникали ситуативно либо сохранялись с советского времени, появлялись в результате реакции на разовые чрезвычайные происшествия.

К сожалению, в большинстве случаев ситуационный подход в сфере контроля применялся не на основе обстоятельных исследований, а как экстренный метод преодоления и разрешения чрезвычайных ситуаций. В связи с этим на практике ситуационный подход превратился в инструмент устранения дефектов в системе (механизм «кризисного управления»<sup>11</sup>), что во многом приводит к формированию «лоскутного» законодательства.

Такой подход не позволяет сформировать условия и предпосылки, необходимые для комплексного совершенствования всей системы государственного контроля и надзора.

Совершенствование государственного контроля и надзора должно осуществляться в рамках *комплексного системного* реформирования всего государственного управления.

***Как часть системы государственного управления, контроль (надзор) напрямую связан с системой правового регулирования.***

Давно закоренелой проблемой является значительный массив актов, содержащих требования технического характера, которые были приняты еще в советский период.

В информационно-правовых системах содержится более 3 тысяч технических документов, изданных до 1990-х годов<sup>12</sup>. Большое количество ГОСТов, СНиПов и других нормативно-технических документов создает избыточное правовое регулирование. Зачастую на практике предприниматели не могут разобраться, в какой части акты применяются, а в какой нет. Многие требования устарели настолько, что сами инспекторы органов контроля применяют их выборочно.

Другой проблемой является не согласованная, хаотичная правотворческая политика. Стремительный рост количества правовых актов отнюдь не способствует сокращению контрольно-надзорной деятельно-

---

<sup>11</sup> Основными задачами «кризисного управления» являются предупреждение, выявление и ликвидация кризисных явлений, определение причин возникновения и недопущения их в перспективе.

<sup>12</sup> Аналитический доклад «Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций». Москва, Издательский дом Высшей школы экономики, 2016.

сти, а, наоборот, создает дополнительные основания для проверок и стимулирует увеличение контроля.

Анализ правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о наличии тенденции к постоянному увеличению количества актов (ежегодный прирост ведомственных актов достигает почти 50%).

Эта тенденция прослеживается в различных сферах законодательства. В сфере противодействия коррупции<sup>13</sup>, во исполнение Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принято более 300 подзаконных правовых актов на разных уровнях. Схожая картина в административных регламентах. Так, например, за период с 2006 по 2012 год на уровне субъектов Российской Федерации было принято свыше 9500 регламентов и более 19 500 – на местном уровне.

Обеспечить качество, согласованность такого массива подзаконных актов довольно трудно. Многие административные регламенты, принятые в субъектах РФ, противоречат федеральному законодательству. Более чем в 25 субъектах Российской Федерации административные регламенты были оспорены.

Большое число подзаконных правовых актов заведомо создает условия для осуществления избыточного контроля и надзора.

Несмотря на большое количество принимаемых правовых актов, приходится констатировать, что ведомственное правотворчество запаздывает. Многие федеральные законы не могут применяться в связи с отсутствием своевременного подзаконного правового регулирования.

Например, в регионах к концу первого квартала 2017 года административные регламенты государственных функций приняты в среднем только по 13 видам регионального контроля (надзора) из минимально необходимых 28 видов. Порядки осуществления контрольно-надзорных полномочий также разработаны только на половину.

Данная ситуация существенным образом осложняет обеспечение законности при осуществлении контроля. С одной стороны, такая ситуация приводит к отсутствию правовых оснований для проведения контроля, а с другой – наоборот, создает возможность для проведения непропорциональных действий (проверок) со стороны контролирурующих органов.

---

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: Уманская В.П. Антикоррупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. № 4. С. 3.

***Как часть системы государственного управления, контроль и надзор взаимозависимы от качества организации исполнения законодательства.*** С одной стороны, государственный контроль и надзор призваны обеспечивать надлежащую организацию исполнения действующего законодательства. А с другой стороны, для осуществления контроля и надзора необходима качественная организация не только данной деятельности, но и всего государственного управления в целом.

И основной проблемой здесь является проблема разграничения полномочий между федеральными органами, между федеральными и региональными органами государственной власти. Необходимо урегулировать имеющиеся сложности в разграничении предметов государственного контроля и муниципального контроля в смежных сферах, например таких, как в сфере транспорта, благоустройства, земельного, жилищного, лесного, законодательства в сфере торговой деятельности и т.д. До тех пор, пока не будут решены проблемы разграничения полномочий, невозможно говорить о формировании качественной системы государственного контроля и надзора.

До настоящего времени в России отсутствовал единый официальный список видов контроля, осуществляемых на федеральном уровне. Минэкономразвития было выявлено около 200 видов и подвидов федерального контроля. Часть из них урегулирована законодательством не в полной мере.

Отсутствие единого перечня видов контроля является одним из препятствий осуществления предпринимательской деятельности.

В дальнейшем планируется закрепить исчерпывающий перечень видов контроля в новом законе об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в РФ. В таком случае осуществление контроля, который не вошел в закрытый перечень, станет невозможным. Данная мера обеспечит системный подход к организации государственного контроля и надзора.

***Как часть системы государственного управления, контроль (надзор) должен быть включен в систему государственного планирования.***

Важное значение в планировании государственного контроля имеет Единый реестр проверок, оператором которого является Генеральная прокуратура РФ. Данный реестр начал работать в июле 2015 года. С января 2017 года единый реестр проверок ведется в полном объеме, помимо информации о федеральных и региональных проверках, теперь в него также включается информация и о муниципальных проверках.

По словам первого заместителя Генерального прокурора РФ А.Э. Буксмана, мерами прокурорского воздействия ежегодно количество плановых проверок снижается примерно на 200 тысяч. Например, в 2016 году из 657 тысяч заявленных проверок прокурорами одобрено только 364 тысячи<sup>14</sup>.

Прокурорами в полной мере реализуется право отказа в согласовании внеплановых проверок. Это позволяет сократить необоснованное вмешательство контролеров в деятельность бизнеса. Ежегодно эта цифра составляет около 40–43%.

Однако, учитывая предстоящие в законодательстве изменения (в частности, внедрение риск-ориентированного подхода), существует угроза увеличения количества внеплановых проверок. Необходим дополнительный механизм защиты от проведения внеплановых проверок.

По информации А.Э. Буксмана, в стране ежегодно проводится более 1 миллиона внеплановых проверок, а под воздействие прокуратуры попадает всего 3% из них. Кроме того, более 20 ведомств (например, в сфере защиты прав потребителей), осуществляющих контрольную деятельность, не подпадают под обязанность согласования внеплановых проверок. Необходимо устанавливать дополнительно административную ответственность за нарушения, связанные с проведением внеплановых проверок, проведение проверок в нарушение срока, необеспечение оформления и ведения реестра в части информации по результатам проведенных проверок. Данные меры реально позволят повлиять на состояние законности и помогут освободить бизнес от ненужных проверок.

Таким образом, до тех пор пока государственный контроль (надзор) не будет развиваться во взаимосвязи с остальными элементами государственного управления, невозможно говорить о сокращении объемов контрольно-надзорной деятельности, повышении ее качества, ориентации на конечный результат. До тех пор пока с космической скоростью будут приниматься несогласованные, противоречивые правовые акты, пока не будут выработаны единые цели государственного управления, отраженные в мероприятиях государственных программ, предпринимаемые усилия по модернизации системы контроля (надзора) будут недостаточными, а контрольно-надзорные органы будут как «лебедь, рак и щука» разрываться при выполнении своих полномочий.

---

<sup>14</sup> Российская газета от 24 июля 2016 г. № 7030 (162) «Прорехи надзора».

## Список литературы

1. Аврутин Ю.Е. Актуальные проблемы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в условиях «ручного управления» // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород. 2016. С. 6–17.
2. Административное право // Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1968. 575 с.
3. Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций. Аналитический доклад – Москва, Издательский дом Высшей школы экономики, 2016.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968.
5. Еропкин М.И. Советское административное право М., 1964. 392 с.
6. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000.
7. Лунев А.Е. Государственный контроль СССР. М.: Госюриздат, 1951. 80 с.
8. Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963. 157 с.
9. Мартынов А.В. Российское государство в режиме «ручного управления» // Теория и практика административного права и процесса: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ч. 1. Небуг, 2011.
10. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. 159 с.
11. Сайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. Общая часть: Госюриздат, 1960. 507 с.
12. Уманская В.П. Антикоррупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. № 4. С. 170–177.
13. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. 301 с.



## К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗНАЧЕНИИ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ПРИ РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

*О.В. Шмалый*

*Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС  
при Президенте РФ*

Вопросы роли актов государственного контроля при рассмотрении административных дел в судах необходимо анализировать в нескольких плоскостях: во-первых, с точки зрения их правовой природы как административных актов; во-вторых, требует разрешения вопрос об их процессуальном значении в качестве судебных доказательств.

Понятие административного акта в последнее время претерпело ряд интерпретационных изменений. Так, по мнению А.Ф. Ноздрачева, в порядке пересмотра понятийного аппарата российского административного права как синонимы административного права стали употребляться термины «акт управления», «правовой акт управления», «правовой акт органа исполнительной власти», «акт административного распорядительства», «распорядительный акт» и др. Данные понятия употребляются в отношении как индивидуальных актов органов исполнительной власти, так и актов нормативно-правового характера<sup>1</sup>. Ю.Н. Старилов отождествляет административный акт с правовым актом управления и определяет его как акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой (в рамках управленческого процес-

---

<sup>1</sup> См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 62; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 5; Он же. Акты управления (значение, проблемные исследования, понятия). М., 1987. С. 3 и след.; Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. С. 237 (автор гл. 8 –М.В. Галкина.); Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. Гл. 11 (автор – Ю.Н. Старилов).

са) с целью достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций<sup>2</sup>. Однако, в большинстве своем, исследователи сходятся во мнении, что «как бы ни различались административные акты по своей правовой природе и юридической силе, всем им присущи некоторые «родовые» признаки, по которым они выделяются в иерархии правовых актов и занимают в ней определенное место»<sup>3</sup>.

Обобщая мнения российских административистов по данному вопросу, можно выделить следующие, присущие административным актам характерные признаки: юридически властное волеизъявление органа публичной власти, определенность формы, привязка к органу (принимается уполномоченным субъектом публичного управления), наличие свойств и признаков документа, односторонне выраженная воля субъекта публичного управления, легальность, правовая и фактическая обоснованность и др.<sup>4</sup>

В известной степени акту государственного контроля присущи все вышеперечисленные признаки административного акта, однако, когда речь идет о конкретном акте государственного контроля, необходимо учитывать содержание данного акта, т.е. наличие в нем решения относительно: установления правовых норм; возникновения, изменения или прекращения индивидуальных правоотношений; признания, создания или изменения юридических состояний; обеспечения реализации правовых норм, правовой защиты законных интересов и т.д.<sup>5</sup> Так, в частности, акт проверки, фиксирующий процедуру и обстоятельства контрольно-надзорного мероприятия, не обладает признаками правового акта<sup>6</sup>. В связи с этим целесообразно говорить о контрольных актах – фиксации тех или иных действий, не обладающих признаками нормативного акта (например, акт проверки) и актах резолютивных, представляющие собой распорядительный документ, содержащий определенные правила поведения для подконтрольного субъекта или требова-

---

<sup>2</sup> Галаган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист, 2002. С. 102.

<sup>3</sup> См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 64.

<sup>4</sup> Административные процедуры и контроль... С. 64 (автор раздела 2 – А.Ф. Ноздрачев).

<sup>5</sup> Там же. С 65.

<sup>6</sup> См., подробно: Софронова Д.А. Некоторые вопросы судебной защиты нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля и надзора // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 682–686.

ния по устранению недостатков в деятельности подконтрольного субъекта (например, предписание).

Отсутствие единых подходов к определению правовой природы актов государственного контроля порождает правоприменительные проблемы. Так, при проведении Росфинконтролем проверки по вопросу правомерного и целевого использования средств областного бюджета был составлен акт, в котором указаны выявленные нарушения по государственным контрактам в виде невыполнения работ. Исследуя спорное правоотношение, суд пришел к выводу, что доказательств невыполнения работ либо их несоответствия предъявляемым требованиям истцом не представлено. Суд апелляционной инстанции установил, что составление Контрольно-счетной палатой акта проверки после выполнения подрядчиком работ и принятия заказчиком их результата не порождает обязанность подрядчика вернуть в бюджет денежные средства. Гражданское законодательство не предусматривает возникновение обязанности по возврату исполненно-го по договору на основании акта проверки<sup>7</sup>.

В решениях по другим делам суды оценили результаты проверки в качестве ненадлежащих доказательств, указав на то, что допустимым доказательством недостатков результата строительных работ и причин их образования является только заключение судебной экспертизы. Данный подход основан на статье 68 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которой обстоятельства дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными доказательствами, не могут подтверждаться в арбитражном суде иными доказательствами<sup>8</sup>.

Отсюда просматривается некоторая закономерность – при отсутствии резолютивного акта государственного контроля судом, как правило, данный акт не рассматривается в качестве доказательства. Это приводит нас к другому выводу. Если мы признаем, что доказательственное значение имеет только резолютивный акт государственного контроля, то насколько эффективна деятельность многочисленных контролирующих органов, реализующих контрольные полномочия посредством составления актов фиксации нарушений подконтрольных субъектов?

---

<sup>7</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.11.2013 г. № 15АП-18212/2013 по делу № А53-13649/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Данная правовая позиция выражена в постановлении ФАС СКО от 15 января 2009 г. № Ф08-8140/2008 по делу № А53-4990/2008-С3-25) // СПС «КонсультантПлюс».

Другим важным вопросом является преюдициальная связь судебных актов и актов государственного контроля.

Согласно статье 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ, а также иные правовые акты данных органов судебной власти являются обязательными и подлежат неукоснительному исполнению. Учитывая данный постулат, преюдициальная связь должна быть одинаковой как для актов арбитражных судов, так и для актов судов общей юрисдикции, тем самым исключая конкуренцию судебных актов, обеспечивая единство судебной практики и в целом способствуя повышению эффективности правосудия. Однако нормы АПК РФ устанавливают различный характер преюдициальной связи, в зависимости от того, рассматривалось ли ранее дело арбитражным судом или судом общей юрисдикции: в первом случае преюдициальностью будут обладать факты, установленные судебными актами, включая определение, решение, постановление (ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 69); во втором – факты, установленные только решением суда (ч. 3 ст. 69), исключая иные виды судебных постановлений, указанных в ч. 1 ст. 13 ГПК РФ. Иную картину мы видим в ч. 2 и 3 ст. 61 ГПК РФ: если ранее дело рассматривалось судом общей юрисдикции, преюдициальная связь будет со всеми судебными постановлениями (т.е., используя родовое понятие, всеми судебными актами), если арбитражным судом – только с судебным решением. Принципиально новый подход мы видим в КАС РФ, поскольку в нем преюдициальная связь устанавливается уже только с судебным решением независимо от того, какой суд (общей юрисдикции или арбитражный) ранее рассматривал дело (ч. 2 ст. 64)<sup>9</sup>.

В контексте исследуемой темы представляется интересной характеристика преюдициальности как судебных актов, так и актов государственного контроля.

Согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона от 21.08.2015 г. победителем аукциона признано ООО «Корпорация»; поскольку последним не был подписан контракт, заказчик направил в антимонопольный орган сведения об уклонении победителя торгов от заключения государственного контракта. Управлением ФАС было установлено, что проект государственного контракта не был подписан обществом вследствие поломки носителя ключа электронной цифровой

---

<sup>9</sup> См., подробнее: Раздьяконов Е.С. Преюдициальная связь судебных актов административного и гражданского судопроизводства // Закон. 2016. № 7. С. 66–71.

подписи. Решением комиссии Управления ФАС, принятым по результатам рассмотрения обращения заказчика о включении в реестр недобросовестных поставщиков сведений о победителе торгов, причины, по которым контракт не был подписан победителем торгов, признаны уважительными, а последний – добросовестным участником закупки. Таким образом, решением антимонопольного органа факт уклонения не был установлен, добросовестность действий участника закупки подтверждена.

В свою очередь ООО «Корпорация» обжаловало в ФАС отказ заказчика от заключения с ним контракта, ссылаясь на уважительность причин неподписания контракта в установленный законом срок. Решением Управления ФАС данная жалоба была признана необоснованной<sup>10</sup>. Таким образом, орган исполнительной власти с разницей в несколько дней принимает два взаимоисключающих решения по отношению к одним и тем же субъектам правоотношений, в связи с чем возникает вопрос о том, какой из актов органа государственного контроля должен быть использован в качестве доказательства в суде и, собственно, о «внутреннем» преюдициальном значении актов органов исполнительной власти.

Объективности ради следует отметить, что на сегодняшний день не решена и проблема преюдициального значения для арбитражного суда судебных решений, принятых по административным делам, рассмотренным в порядке КАС РФ, а также мировыми судьями.

С введением в действие КАС РФ дела из публичных правоотношений были исключены законодателем из числа гражданских дел. Объем понятия «гражданские дела» в системе терминов ГПК РФ соответственно уменьшился, а в системе терминов АПК РФ остался неизменным. Отсюда возникла проблема выпадения из сферы преюдициальности решений судов общей юрисдикции, принятых по административным делам в порядке, определяемом КАС РФ<sup>11</sup>.

Формируя правовую позицию по данному вопросу, Верховный Суд РФ указал, что постановление мирового судьи, вынесенное по делу об административном правонарушении, не имеет преюдициального значения для арбитражного суда, рассматривающего дело<sup>12</sup>. Руководствуясь

---

<sup>10</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.07.2017 г. № 15АП-18017/2016 по делу № А32-6758/2016// СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Раздьяконов Е.С. Преюдициальная связь судебных актов административного и гражданского судопроизводства // Закон. 2016. № 7. С. 66–71.

<sup>12</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 21.07.2015 г. № 310-АД15-7716 по делу № А14-9102/2014// СПС «КонсультантПлюс».

данной позицией, суды не принимают во внимание решения (постановления) мировых судей<sup>13</sup>.

Изложенное позволяет говорить о необходимости выработки определенного правоприменительного алгоритма, основанного на вытекающих из принципа законности акта государственного контроля следующих положениях. Во-первых, признание в качестве допустимого доказательства (в гражданском и административных процессах) актов проверок органов государственного контроля. Во-вторых, нормативное закрепление преюдициального характера актов публичных органов государственного контроля, ранее оспоренных в судебном порядке и признанных законными, в КАС РФ и АПК РФ. В-третьих, применительно к административным делам, рассматриваемым в арбитражных судах, необходимо по аналогии с КАС РФ (ч. 3 ст. 64) установить норму, согласно которой постановления суда по делу об административном правонарушении являются обязательными для суда, рассматривающего дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесены постановления суда, только по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом.

### Список литературы

1. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. 992 с.
2. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.
3. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. 108 с.
4. Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблемные исследования, понятия). М., 1987. 141 с.
5. Галаган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист, 2002. 410 с.
6. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. 848 с.
7. Раздьяконов Е.С. Преюдициальная связь судебных актов административного и гражданского судопроизводства // Закон. 2016. № 7. С. 66–71.
8. Софронова Д.А. Некоторые вопросы судебной защиты нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля и надзора // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 682–686.

---

<sup>13</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.05.2012 г. по делу № А53-7083/2011// СПС «КонсультантПлюс».

## ДЕЛЕГИРОВАНИЕ «СВОИХ» ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ПОРЯДКЕ АУТСОРСИНГА СЛЕДУЕТ ПРИЗНАТЬ ПРАВОНАРУШЕНИЕМ

*А.А. Дёмин*

*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова*

Одним из недостатков современного состояния института контроля за действиями органов государственного управления является коммерциализация власти, когда административное право использует категории гражданского права. В то время, как базовое отличие отраслей права по методу их правового регулирования приводит к несовместимости административного права и гражданского. Ибо в гражданском праве действует гражданско-правовой метод правового регулирования (равенство субъектов, диспозитивность правовых норм, свобода воли и сделки, то есть в графическом выражении вектор правоотношений направлен горизонтально), а в административном действует административно-правовой метод власти и подчинения (субъекты не равны, правовые нормы императивны, распоряжения властных субъектов права обязательны к исполнению управляемыми субъектами административного права и вектор в таких правоотношениях направлен сверху вниз, от управляющего субъекта права к управляемому). Смещение этих методов приводит к проникновению цивилистики в публичное право. Возникает практика продажи государственных должностей<sup>1</sup>, коммерциализация власти.

Переход Центробанка в августе 2017 г. на взыскание банковских долгов через коллекторов – один из эпизодов «коммерциализации власти». То есть специализированный государственный орган в области

---

<sup>1</sup> Описана в кн.: Дёмин А.А. Государственная служба в Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата. 10-е издание. М.: Юрайт, 2017. С. 105–106; См. также статью: Дёмин А.А. «Кадровый резерв» консервирует систему блата при комплектовании государственного аппарата кадрами. В кн.: Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Серия: Юбилей. Конференции. Форумы. Вып. 8 / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 161–165.

применения наказаний не используется, а участники правоотношений прибегают к услугам прямо неподконтрольных населению организаций. Теория В.В. Лаптева работает. Одновременно работает и дискредитация работоспособности штатного государственного аппарата тоже. Отсюда и идеи частных «армий» (например, у Гусинского в «Мосте») или авторитета националистических организаций на «своей» территории.

В то же время монополия на применение силы – один из основных признаков государства, государственной системы организации общественных связей. При коммерциализации власти параметры народного контроля за законностью действий властей сильно искажаются. Происходит проникновение цивилистики в административное право. При коммерциализации власти часто используется терминология гражданского права. А уж если создавать цепочку субъектов, ответственных за правопорядок, то возникает ситуация, по аналогии с гражданским правом, когда масса посредников между производителем и потребителем товаров по сделкам гражданского права приводит к удорожанию стоимости товара, а в правоотношениях административного права – делает запутанным механизм ответственности.

В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина призывают развивать науку в непосредственно административных категориях. Они обоснованно и заинтересованно пишут: «...административное право пользуется прежними конструкциями, никак не улучшая их. Явное отставание публичного права от права частного в последние десятилетия привело и к отсутствию базовых законов в сфере государственного управления, например закона о федеральных органах исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Стоит согласиться с мнением В.Ф. Яковлева и Э.В. Талпиной, что «даже в общей теории права применительно к делению субъектов цивилистический аспект также доминирует»<sup>3</sup>. Они приводят для примера труды М.Н. Марченко, который утверждает, что субъектами права могут быть физические (частные) лица и юридические лица. Причем юридическими лицами, субъектами права, участниками гражданско-правовых отношений, по мнению М.Н. Марченко, «выступают государственные и общественные организации и учреждения»<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права / Под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. М., 2008. С. 410–411; Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 200.

<sup>4</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2004. С. 592.



А.Б. Агапов включает в группу «публично-правовых участников административно-правовых отношений» так называемые негосударственные органы, организации, то есть, по его мнению, общественные объединения (политические партии, религиозные и иные общественные объединения, действующие в сфере публично-правовых отношений)<sup>5</sup>. Ну нет никакой необходимости подменять субъектов, действительно наделенных государственно-властными полномочиями, некими полукоммунистическими организациями и союзами.

На мой взгляд, является проявлением аутсорсинга и программа дальнейшего распыления государственной власти, например и то, что право засекречивать значимые для жизни человека сведения передано указом Президента (исполнительной власти), без решения о том власти законодательной, бесчисленной группе социально безответственных (из-за ведомственности) людей (Указом Президента Российской Федерации от 6 октября 2004 г. № 1286). Как сказал один из аналитиков «арабской весны» и разгрома ряда арабских государств с 2011 года, свалившейся на мир как бы случайно и без ведома специальных служб государств – «Главный секрет секретных служб заключается в их профессиональной непригодности. Ее оправдывает только свобода, то есть непредсказуемость»<sup>6</sup>. В США такая некомпетентность и секретность спецслужб преодолевается тоже безответственной самодеятельностью журналистов.

Социальная безответственность – это потому, что чиновник ответственен перед своим начальником, «нанимателем», выходить на общество – слишком неподъёмно для рядового винтика государственной машины, а иногда и прямо запрещено законодательством о государственной службе. И выполнять государственные обязанности государственный служащий обязан лично.

Однако ещё один, на мой взгляд, неудачный способ «демократизации» российского административного права, пересмотра его устоев с целью повышения экономической эффективности государственной власти предлагает С.А. Шайдуров – аутсорсинг.

Слово это иностранное, точнее – из некоего непонятного слэнга, происхождение которого и содержание мало идентифицируемы. В одном варианте – это «внешнее заимствование» в публичных целях, то есть

<sup>5</sup> См.: Агапов А.Б. Административное право: Учебник. М., 2004. С. 47–50.

<sup>6</sup> Генис А. Главный секрет секретных служб – их профессиональная непригодность... <http://www.svobodanews.ru/content/article/2333499.html>

внешние для субъекта власти инвестиции, финансирование власти в данном государстве за иностранный счёт, счёт иностранных агентов влияния; в другом – «договор о передаче государственно властных полномочий», то есть передача «основных и вспомогательных (внутренних) функций сторонним или подведомственным организациям или индивидуальным предпринимателям»<sup>7</sup>. С.А. Шайдуров в этом случае применяет выражение «передача публичной функции на аутсорсинг»<sup>8</sup>. И это деяние определяется им как «способ оптимизации» деятельности государственного аппарата, повышение его эффективности».

Тот факт, что продолжается «заимствование» и поведения и самой терминологии откуда-то издалека, лишь бы выглядеть модными, вписаться во что-то иностранное, а не использовать терминологию, понятную для собственного населения, говорит о невысоком уровне своего собственного развития, характерном для всего периода модернизации Советского Союза, приведшего к его развалу. Один из идеологов радикальных реформ Ельцина – П. Авен на вопрос корреспондента ответил: «Мы самонадеянно считали, что лучше нас нет»<sup>9</sup>. То есть этот эпизод из серии бесконечных реформ, в том числе и в области ответственности в административно-политической сфере, отражает внутреннюю неполноценность реформаторов.

Почему этот термин и всё связанное с ним по поводу передачи власти от одного субъекта к другому является нарушением принципов и духа закона? Это связано с сутью властных отношений. Римская формула гласит: *delegates potestas non potest delegare* (делегат не может делегировать)<sup>10</sup>. Обязанности и права государственного служащего являются не «своими», которые он мог бы кому-то делегировать, а непосредственно государственными.

Мы можем подтвердить неприемлемость делегации власти (полномочий), в том числе и знаменитыми казусами истории существования

---

<sup>7</sup> Шайдуров С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2017. С. 7.

<sup>8</sup> Шайдуров С.А. Указ. соч. С. 4.

<sup>9</sup> Федорин В. Первое интервью серии «Реформаторы приходят к власти». <http://www.forbes.ru/interview/45328-petr-aven-vo-glave-fsb-chubais-prines-ne-men-she-polzy-chem-na-privatizatsii>.

<sup>10</sup> Точнее, в римском праве этот запрет звучит несколько иначе: *Mandatam sibi iurisdictionem mandare alteri non posse manifestum est* (Делегированную юрисдикцию нельзя делегировать другому лицу). Дигесты Юстиниана. Книга первая, титул XI, фрагмент 5. М.: Статут, 2002. С. 184–185.

государства. Впрочем, в некоторых документах прямо запрещается передача полномочий. Так, п. 11 Положения о Комиссии по вопросам улучшения социально-экономического положения в Южном федеральном округе, утвержденного Указом Президента РФ от 20 сентября 2006 г., № 999<sup>11</sup>, гласит: «Члены Комиссии не вправе делегировать свои полномочия иным лицам».

Так, 26 января 1934 года открылся XVII съезд правящей Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков). Когда наступили выборы Центрального комитета, при тайном голосовании против Сталина было подано 292 голоса, против Кирова – 3, то есть «на должность Сталина проходил Киров. Но последний сам разрядил обстановку, отказавшись от должности в пользу Сталина. ... Далее всё шло как обычно в то время. По распоряжению Сталина спецслужбами было подготовлено и совершено убийство Кирова коммунистом Леонидом Николаевым»<sup>12</sup>. Правда, в материалах съезда нет данных о голосовании, как и о выборах Сталина или Кирова, а должность Сталина в партии не называется<sup>13</sup>. Доклад на съезде предоставляется лично «товарищу Сталину». Выборы объявлялись как выборы органов, среди которых первого в партии должностного лица нет, Сталин был избран просто как член ЦК.

Горбачёв признавался по телевидению, что перед принятием государственных решений он носил документы домой, чтобы посоветоваться с женой, Раисой Максимовной. Это частный случай выполнения государственных функций изначально неуполномоченным лицом.

Избранный в 1989 году в число депутатов Верховного Совета СССР адвокат А.И. Казанник взял да и «уступил» свое депутатское место иному человеку, Борису Ельцину<sup>14</sup>. Это всё равно, что сказать народу, его избравшему: вы меня выбрали из числа конкурентов, доверили власть, спасибо вам за это; но тут у меня есть корешок, пахан, которому я эти ваши (никому не нужные) полномочия и передам. И такой человек по профессии был юристом!

---

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2006. № 39. Ст. 4036.

<sup>12</sup> Мирек А. Красный мираж. Как мы верили в мифы и ложь: Воспоминания и раздумья (1917–1960). М.: Готика, 2000. С. 156.

<sup>13</sup> XVII съезд Всесоюзной коммунистической партии (б). 26 января – 10 февраля 1934 г. Стенографический отчет. М.: Партиздат, 1934. С. 7, 8.

<sup>14</sup> Казанник. В кн.: Федеральная и региональная элита России. Кто есть кто в политике и экономике. Ежегодный библиографический справочник. М.: Изд-во ГНОМ и Д., 2001. С. 176–177.

Сам Б.Н. Ельцин, не закончив президентского срока, взял да и «пе-реуступил» обязанности Президента страны иному человеку и на не предусмотренную Конституцией должность «исполняющего обязанности Президента РФ». Ему пришла в голову мысль уйти с поста президента страны под дату, под Новый год. Вся сумма правовых воззрений на выборы президента страны, мандат делегата, депутата, на полномочия власти, на волеизъявление народа – к черту. Он эту власть, может быть, ещё захватит. Чего с этим не существующим мнением народа церемониться. Взял да и сюрпризом перед Новым годом объявил: «Я уйду...». Это правонарушение. Правовой нигилизм.

Аутсорсинг также направлен на подмену властвующего субъекта, субъекта квалифицированного и обязанного перед народом, другому, даже не связанному с государственной службой субъекту. Причем без документального определения круга полномочий, форм финансирования, форм деятельности и ответственности за некачественные деяния.

Как может мировой опыт свидетельствовать, по утверждению С.А. Шайдурова, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность управления? Это логическая ошибка мышления. Не умеющий или не желающий выполнять свои обязанности начальник надеется, что управление улучшится, когда он передаст свои полномочия подчиненному ему субъекту под лозунгом аутсорсинга? Получится всё та же неверная посылка перестройки Горбачева и радикальных реформ Ельцина, что буд-то администрация обязана создать условия для успешной работы частного предпринимателя. Если чиновник настолько неграмотен, что не может организовать сам, и передает эту функцию более предприимчи-вым лицам, то естественным является вывод, что такой чиновник про-сто-напросто обществу не нужен, а совсем не к тому выводу, что без чиновника в условиях антигосударственной анархии кроются все успе-хи неорганизованного тем самым народа. Должна следовать смена этого должностного лица.

Нужно правильное распределение обязанностей государственного ап-парата или в государственном аппарате, а совсем не передача полномочий государства неким другим, тем более частным, субъектам общественного взаимодействия.

С.А. Шайдуров считает, что внедрение аутсорсинга приведет к со-кращению государственного аппарата и тем самым повысит его эффек-тивность. Экономия на государственном управлении методом сокраще-ния государственного аппарата всегда показывала, что в результате всех

сокращений государственный аппарат увеличивался. Это косвенно свидетельствует, что все призывы направлены не в ту сторону, не на те средства, которые могут привести к успеху. Не там, видно, надо экономить. Например, последний опыт экономии на Воронежском механическом заводе, когда некие «экономисты» заменили припой в ракете с содержащего драгоценные металлы на более примитивный, – привел к авариям нескольких дорогих космических проектов современной Российской Федерации. Не надо экономить там, где надо обеспечить необходимые пропорции. Такие же пропорции есть и в государственном управлении. Не нужно много олигархов, они экономически невыгодны для общества в целом. Только кто возьмется изъять у неквалифицированных приватизаторов чужого имущества замороженные ими средства, ранее предназначавшиеся для службы народу, их создававшему.

Общая закономерность развития государства состоит в том, что первое крупное мировое разделение труда (переход от собирательства созданного природой продукта или завоеваний рабовладения) привело к сокращению невольнического рынка и гарантированному обеспечению человека продовольствием, второе (создание промышленности) – к сокращению количества крестьян, вооруженных уже сельскохозяйственной техникой и тем самым повысившим свою производительность труда, а третье – к сокращению и промышленного пролетариата, так как автоматизация промышленного производства достигла уровня самодостаточности, при которой возрастает роль интеллигенции в справедливой организации общественного разделения труда. Происходит переход к увеличению числа «непроизводственного» состава населения, занятого в области умственной деятельности, так свойственной человеку<sup>15</sup>.

Увеличилось число «инженеров умственного труда», обеспечивающих своим разумом успешное функционирование человеческого общества и прогресс. Государственные чиновники и есть самое высокое проявление интеллекта общества, ибо без их «бюрократического» воздействия не может реализоваться ни один из компонентов индустриального общества потребителей. Вот на повышение качества чиновника, государственных служащих и обьязано быть направлено первоочередное развитие правовой науки. Аутсорсинг на этом пути – неверное решение. Паразитизм бюрократии процветает, и никакой аутсорсинг не может исправить дело, он сам показатель паразитизма неграмотных властей. Следовательно, цель

---

<sup>15</sup> Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С. 3.

аутсорсинга – переложить «свою» ответственность на кого бы то ни было, точнее – организовать свою безответственность. Теория академика В.В. Лаптева, к сожалению, в цитированной работе С.А. Шайдурова не упоминается, но она всё равно не выдерживает критики.

### Список литературы

1. XVII съезд Всесоюзной коммунистической партии (б). 26 января – 10 февраля 1934 г. Стенографический отчёт. М.: Партиздат, 1934, 716 с.
2. Дигесты Юстиниана. Книга первая, титул XI, фрагмент 5. М.: Статут, 2002. С. 184–185.
3. Агапов А.Б. Административное право: Учебник. М., 2004. 937 с.
4. Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. 416 с.
5. Генис А. Главный секрет секретных служб – их профессиональная непригодность // URL: <http://www.svobodanews.ru/content/article/2333499.html>
6. Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. 384 с.
7. Дёмин А.А. Государственная служба в Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата. 10-е издание. М.: Юрайт, 2017. 354 с.
8. Дёмин А.А. «Кадровый резерв» консервирует систему блага при комплектовании государственного аппарата кадрами // В кн.: Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Серия: Юбилей. Конференции. Форумы. Вып. 8 / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 161–165.
9. Казанник // В кн.: Федеральная и региональная элита России. Кто есть кто в политике и экономике. Ежегодный библиографический справочник. М.: Изд-во ГНОМ и Д., 2001. 576 с.
10. Мирек А. Красный мираж. Как мы верили в мифы и ложь: Воспоминания и раздумья (1917–1960). М.: Готика, 2000. 471 с.
11. Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2004. 240 с.
12. Теория государства и права / Под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. М., 2008. 624 с.
13. Федорин В. Первое интервью серии «Реформаторы приходят к власти» // URL: <http://www.forbes.ru/interview/45328-petr-aven-vo-glave-fsb-chubais-prines-ne-menshe-polzy-chem-na-privatizatsii>.
14. Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.
15. Шайдуров С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2017. 29 с.

## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*М.А. Штатаина*

*Российский университет дружбы народов*

Контроль всегда считался неотъемлемой функцией управления, свойственной органам исполнительной власти. В зарубежных странах и в настоящее время выделяется множество видов контрольной деятельности, но столь характерное для российского права понятие надзора в противопоставлении понятию контроля широко не используется. Нет и единого понятия контрольно-надзорной деятельности, хотя соответствующая деятельность органов исполнительной власти за рубежом, безусловно, присутствует.

Очевидны особенности подходов к контрольной деятельности в административном праве зарубежных стран, существенно отличающие их от подходов российского административного права. В предмет административного права зарубежных стран включается прежде всего контроль за деятельностью властных субъектов – органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций, наделенных публично-властными полномочиями. Считается, что главная задача административного права – удерживать представителей публичной власти в правовом поле, поскольку нарушение ими правовых норм приводит к наиболее разрушительным последствиям. При этом осуществление органами исполнительной власти проверок деятельности хозяйствующих субъектов и социальных организаций самостоятельного административно-правового института обычно не образует и рассматривается как в контексте административной деятельности органов исполнительной власти в целом, так и в контексте более широкой проблематики соотношения понятий «государственное вмешательство» и «государственное регулирование».

С точки зрения западного государствоведения государственное вмешательство предполагает такое распространение власти государства на определенную сферу общественных отношений, в результате которого государство как бы присваивает себе определенные функции, ранее принадлежавшие обществу, и общественные дела становятся частью государственной деятельности. В таком случае органы исполнительной

власти руководят государственными предприятиями и организациями, контролируют не только подчиненные им органы публичной администрации, но также всех субъектов административных правоотношений, включая хозяйственные организации и социальные учреждения.

Государственное регулирование, в свою очередь, предполагает установление определенных стандартов, в соответствии с которыми должны действовать частные лица. Не перераспределение ресурсов или производство товаров и услуг, а создание условий для общественного и прежде всего экономического развития считается главной задачей государства<sup>1</sup>. Тем самым не прямые, а косвенные методы государственного воздействия признаются приоритетными. В таком случае органы исполнительной власти участвуют в утверждении стандартов и контроле за их соблюдением.

В настоящее время концепция регулирующего государства получает все более широкое распространение, неслучайно Коллоквиум ассоциаций государственных советов и высших органов административной юрисдикции Европейского союза, проведенный в 2014 г., заключил, что будущее постмодернистское государство будет регулирующим.

Новые подходы к взаимодействию государства и общества влияют и на административно-правовое регулирование государственного контроля, осуществляемого органами исполнительной власти.

Во-первых, изменяется субъектный состав контрольно-надзорной деятельности, реализуемой в публичных интересах. Наблюдается отчетливая тенденция выведения основного массива контрольно-надзорных функций из компетенции министерств и сужения сферы контроля, осуществляемого непосредственно органами исполнительной власти.

В некоторых странах в дополнение к внутриведомственному контролю создается централизованная система органов государственного контроля правительственного подчинения. Так, во Вьетнаме Правительственная инспекция (the Government Inspectorate) представляет премьер-министру ежегодные программы проведения проверок; руководит министерскими проверками; координирует размер, объекты, содержание и время проведения проверок; проверяет заключения министров, принимаемые по результатам

---

<sup>1</sup> См. об этом, напр.: Mabet D. The Regulatory State and the Welfare State // [www.bbk.ac.uk/politics/our.../Regulatory-state-welfare-state](http://www.bbk.ac.uk/politics/our.../Regulatory-state-welfare-state); Majone G. The European Community between Social Policy and Social Regulation // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31. N 2; Levi-Faur D. The Odyssey of the Regulatory State. Episode one: the rescue of the welfare state // *Jerusalem Paper* N. 39. November 2011.



проверок<sup>2</sup>. Руководитель инспекции – Генеральный инспектор – входит в состав правительства. На местах действуют инспекции провинций и городов, которые также участвуют в составлении планов проведения проверок на своих территориях и проводят соответствующие проверки.

В странах Латинской Америки статус центральных контролирующих органов, как правило, определяется в конституциях. Например, Конституция Колумбии 1991 г. органами государственного контроля<sup>3</sup> называет Ведомство генерального контролера (Controlaria General)<sup>4</sup> и Публичное министерство (Ministerio Publico).<sup>5</sup> В руководящий состав Публичного министерства входят Генеральный прокурор, Народный защитник (уполномоченный по правам человека) и Генеральный аудитор. Генеральная прокуратура (Procuraduria General de la Nacion), Управление народного защитника (Defensoria de Pueblo) и Ведомство генерального аудитора Республики (Auditoria General de le Republica), действующие при Публичном министерстве, так же как Ведомство генерального контролера и само Публичное министерство – автономные органы, не относящиеся ни к одной из ветвей государственной власти<sup>6</sup>. В Венесуэле аналогичные структуры и Республиканский совет по вопросам морали (Consejo Moral Republicano) составляют гражданскую власть (el Poder Ciudadano), которая функционирует наряду с законодательной, испол-

---

<sup>2</sup> Правительственный декрет 36 (2012) ND-CP от 18.04.2-12 о функциях, обязанностях, правах и организационной структуре министерств и ведомств правительственного уровня. См. об этом: The Government Inspectorate of Vietnam // [www.thanhtra.gov.vn/en/Pages/Functions-and-tasks.aspx](http://www.thanhtra.gov.vn/en/Pages/Functions-and-tasks.aspx).

<sup>3</sup> Constitucion Politica de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015. Tit. X // [www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20Colombia%20-%20202015.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20Colombia%20-%20202015.pdf)

<sup>4</sup> Ведомства генерального контролера – органы финансового контроля – действуют в подавляющем большинстве стран Латинской Америки, в частности в Венесуэле, Доминиканской Республике, Коста-Рике, Никарагуа, Панаме, Парагвае, Перу, Чили, Эквадоре.

<sup>5</sup> Публичное министерство – не управленческий, а правоохранительный орган; он не включается в систему министерств, подчиненных правительству. Его название зачастую переводится на русский язык как «прокуратура». Публичные министерства действуют во многих государствах Латинской Америки, в том числе в Аргентине, Венесуэле, Гватемале, Гондурасе, Доминиканской Республике, Никарагуа, Панаме, Парагвае, Чили.

<sup>6</sup> Constitucion Politica de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015. Op.cit. Art. 275–284.

нительной, судебной и избирательной ветвями государственной власти<sup>7</sup>. Некоторые страны признают существование самостоятельной контрольной власти<sup>8</sup>.

Основной тенденцией, проявляющейся повсюду, стало расширение субъектов контрольно-надзорной деятельности за счет функциональных децентрализованных учреждений. Эти структуры публичной администрации не получили единого наименования даже в одной стране и могут называться автономными, квази- или полуавтономными органами; вне-министерскими, децентрализованными, публичными или парагосударственными учреждениями; комиссиями, советами, палатами, кассами, бюро, управлениями и т.п. В англосаксонских странах они обычно имеют статус регулирующих агентств, в странах романо-германской правовой семьи – статус независимых административных органов или публичных учреждений. Эти органы выведены из системы централизованной публичной администрации, обладают административной и финансовой автономией; имеют экспертный состав, не допускающий партийной или государственной ангажированности; действуют на началах коллегиальности<sup>9</sup>. С одной стороны, их деятельность обеспечивает специализацию и профессионализм, создает дополнительные возможности для достижения баланса публичных и частных интересов, поскольку они вырабатывают «повеления, исходящие из двусторонней связи принимающего и исполняющего решения»<sup>10</sup>. С другой стороны, децентрализация приводит к дисперсии контроля, появлению огромного количества контролирующих структур, что осложняет проведение государственной политики.

Субъектный состав контрольно-надзорной деятельности в зарубежных государствах расширяется также за счет саморегулируемых организаций – форм корпоративного самоуправления. Когда активные участники той или иной сферы общественной жизни объединяются для решения своих профессиональных задач, они вырабатывают определенные правила (чаще всего значительно более жесткие, чем могло бы позволить себе государство) и сами контролируют их соблюдение. Государство зачастую делегирует саморегулируемым организациям кон-

<sup>7</sup> *Constitucion de la Republica Bolivariana de Venezuela // Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, No. 36.860.*

<sup>8</sup> См. об этом подробнее: Чиркин В.Е. *Контрольная власть*. М.: Юрист, 2008.

<sup>9</sup> Подробнее об этом см.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009.

<sup>10</sup> Тихомиров Ю.А. Новые векторы регулирования – «другое» право? // *Журнал российского права*. 2016. № 4.

трольные полномочия по проверке соблюдения законодательства, исключая тем самым «вмешательство государства в чувствительные сферы основных прав»<sup>11</sup> и поддерживая демократическую формулу «самоорганизация, саморегулирование и самоответственность»<sup>12</sup>.

Создание саморегулируемых организаций является неизбежной закономерностью, отражающей современный уровень развития цивилизации, ее высокую техногенную направленность. В настоящее время проверить качество выполненной работы могут только узкие специалисты, а любые государственные чиновники становятся все более бесполезными или неэффективными контролерами.

Во-вторых, изменяются объекты контрольно-надзорной деятельности главных органов исполнительной власти – министерств. Министерства контролируют не столько деятельность самих хозяйствующих субъектов или социальных учреждений, сколько деятельность специализированных организаций, получивших контрольные функции.

Большинство государств доверяет коллегиальным специализированным децентрализованным учреждениям и саморегулируемым организациям осуществление полномочий по выдаче лицензий, разрешений, сертификатов соответствия и по контролю за соблюдением установленных правил. Даже в Египте согласно ст. 211 Конституции 2014 г. Национальный медиасовет – независимая организация, регулирующая деятельность радио, телевидения, печатной и цифровой прессы, – гарантирует свободу прессы и медиа; отвечает за охрану независимости, нейтралитета и плюрализма медиа, предотвращение монополизма; контролирует законность источников финансирования прессы и медиа<sup>13</sup>. Министерства в подведомственных им сферах управления становятся в большей степени регуляторами, определяющими основные цели и направления развития, и в меньшей степени распорядителями и контролерами.

Эта тенденция, получившая широкое распространение в подавляющем большинстве стран мира, была учтена и российским государством при проведении административной реформы начала XX века. Однако если в России контрольные функции переданы от министерств подведомственным им федеральным службам, действующим внутри вертикали исполнительной

---

<sup>11</sup> Price M.E., Verhulst S.G. Self-Regulation and the Internet. The Hague: Kluwer Law International, 2005. P.9. Цит. по: Туликов А.В. Зарубежная правовая мысль в условиях развития информационных технологий // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 3, июль-сентябрь. С. 239.

<sup>12</sup> Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

<sup>13</sup> Арабская Республика Египет. Конституция. Январь 2014 г. // worldconstitutions.ru/?p=1013&page=4

власти, то в зарубежных странах контрольными полномочиями наделяются прежде всего автономные структуры, выведенные из системы министерского подчинения.

В-третьих, в связи с изменениями подходов к законодательному регулированию изменяется предмет контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

В странах с наиболее эффективными правовыми порядками государство отходит от мелочного регламентирования общественной жизни. Законы не уподобляются инструкциям по примерному поведению, а закрепляют общие принципы, которым необходимо следовать, и ценности, которые нужно защищать. Опасности нарушения ценностей являются основанием для установления ограничений и выдачи специальных разрешений. В связи с этим органы исполнительной власти, осуществляя контроль за законностью, контролируют только ту деятельность частных субъектов, которая подпадает под установленные ограничения или требует разрешений.

Наблюдается тенденция сокращения обязательных требований, предъявляемых государством к частным лицам. Так, в ЕС обязательные требования устанавливаются лишь в отдельных отраслях предпринимательской деятельности, таких как телекоммуникации, денежно-кредитная политика, международные перевозки пассажирским транспортом. Соответственно сокращаются и масштабы государственного контроля за соблюдением обязательных требований.

С конца XX в. основные требования все чаще заменяются стандартами, имеющими рекомендательный характер. Они ориентируют общество не на минимально необходимые, а на лучшие показатели развития и предполагают их добровольное применение. Формируется система мер поощрения субъектов, взявших на себя обязательства соответствия этим стандартам<sup>14</sup>. Контроль за соблюдением стандартов, как правило, доверяется организациям специалистов, выведенным из системы органов исполнительной власти, но имеющим публично-правовой статус, – децентрализованным учреждениям, саморегулируемым организациям.

В таких условиях предмет контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти сужается до защищаемых государством ценностей и установленных государством обязательных требований. В последние годы приоритетной задачей органов исполнительной власти во многих зарубежных странах считается поддержание определенных ценностей в обществе.

---

<sup>14</sup> В настоящее время в ЕС действует более 14 тыс. таких стандартов.

В-четвертых, меняется технология осуществления контроля, и проверки перестают быть его основной формой.

Разрабатываются методики всеобъемлющего мониторинга, ориентирующего на точное исполнение правовых предписаний и выяснение реального положения дел. С 1990-х гг. в подавляющем большинстве зарубежных стран была проведена колоссальная работа по определению показателей безопасности, законности, результативности и эффективности деятельности, которые затем получили правовое закрепление. Так, Законодательный декрет № 286 от 30 июля 1999 г. решает вопросы реорганизации и разработки способов и средств мониторинга, а также оценки стоимости, продуктивности и результатов деятельности государственной администрации Италии<sup>15</sup>.

Осуществление программ электронного государства позволило обеспечить оперативность, открытость, доступность и всеобъемлющий характер документального контроля. Однако увлечение количественными показателями привело к неоднозначным последствиям, и формализм, препятствующий качественной оценке реального положения дел, вызвал обостренную критику.

Необходимость выездных ревизий, позволяющих оценить фактическое положение дел на местах, в настоящее время определяется в подавляющем большинстве зарубежных стран на основе риск-ориентированного подхода. При составлении планов проверок учитываются даже отдаленные последствия и риски. Например, выбросы автомобилей в странах ЕС оцениваются по многим параметрам – от их последствий для окружающей среды до их влияния на конкурентоспособность производителей.

Практика зарубежных государств показала, что риск-ориентированный подход позволяет снизить нагрузку на органы исполнительной власти при одновременном повышении эффективности осуществления их властных полномочий.

В-пятых, наблюдается тенденция унификации контрольно-надзорной деятельности и формирования общих правил контрольно-надзорных процедур.

Так, в соответствии с Законом США о генеральных инспекторах 1978 г. в 12 министерствах были образованы управления генерального инспектора (Offices of Inspector General). Они были призваны осуществ-

---

<sup>15</sup>Decreto Legislativo 30 de Julio 1999. n. 286 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attivita' svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"// Gazzetta Ufficiale n. 193 del 18 agosto 1999.

лять контрольно-ревизионную деятельность внутри министерства, проводить ревизии в отношении подрядчиков по федеральным контрактам, заказам и субконтрактам, а также чрезвычайные проверки по грантам, предоставляемым правительствам штатов, муниципальным органам и некоммерческим организациям<sup>16</sup>. Закон о реформировании деятельности генеральных инспекторов 2008 г. расширил контрольные полномочия генерального инспектора должно рассматриваться в качестве самостоятельного агентства, а Совет генеральных инспекторов по дисциплинарным вопросам и эффективности (Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency) – в качестве независимой организации внутри исполнительной власти<sup>17</sup>. В 2010-х гг. соответствующие управления были образованы уже в 73 федеральных органах и независимых агентствах. В июне 2017 г. вступил в силу Закон о расширении полномочий генеральных инспекторов 2016 г., конкретизирующий сроки и порядок проведения проверок Советом генеральных инспекторов<sup>18</sup>.

Процессы глобализации привели к унификации процедурных правил контрольной деятельности на наднациональном уровне. Европейский союз с 1985 г. принимает директивы, которые закрепляют основные требования к товарам, ввозимым на территорию стран-участниц, и определяют единую методологию оценки соответствия установленным требованиям. Доказать соответствие своей продукции установленным стандартам изготовитель может через механизмы регистрации, сертификации, как обязательной, так и добровольной, а также декларирования – объявления соответствия продукции установленным критериям после ее испытания (тестирования)<sup>19</sup>.

В-шестых, законодательство большинства зарубежных стран последовательно реализует главную цель контроля – обеспечение безопасной, законной и эффективной деятельности, а не наказание.

---

<sup>16</sup> Inspector General Act of 1978. Public Law 95–452 // 5 U.S.C. App.

<sup>17</sup> Inspector General Reform Act 2008. PL 110-409-Oct. 14. 2008 // 5 U.S.C. app.11.

<sup>18</sup> Inspector General Empowerment Act of 2016. Public Law 114–317 // <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/6450/all-info>

<sup>19</sup> См. об этом подробнее: Европейский опыт правового регулирования разрешительной системы // Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М.: ИЗСПП, ИНФРА-М, 2015. С. 775–789.

Как подчеркнул французский ученый Н. Кестьо, «контроль – это не инструмент власти, а инструмент предупреждения»<sup>20</sup>. Контролер прежде всего должен помочь в налаживании законной и эффективной деятельности, создать условия для разрешения конфликтов. Так, правительственные агентства Японии, стремясь вовлечь граждан и организации в поощряемую государством деятельность, используют запросы, предостережения, предложения, поощрения и лишь изредка – ограничения, причем неформального характера<sup>21</sup>.

Компетенция, органы и процедуры контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности, как правило, разграничиваются. Хотя в настоящее время многие государства позволяют административным органам налагать санкции, в том числе административные штрафы, эти полномочия осуществляются под жестким судебным контролем. При этом зарубежные законодатели стараются избегать соединения полномочий по возбуждению и разрешению дела о наложении санкций. Так, во Франции Счетная палата выявляет нарушения финансовой отчетности государственных органов и учреждений, государственных предприятий и организаций системы социального обеспечения, а также организаций, пользующихся финансовой поддержкой государства. А расследует выявленные нарушения и назначает санкции административным работникам орган административной юстиции – Суд финансовой и бюджетной дисциплины<sup>22</sup>.

Во многих государствах как романо-германской, так и англосаксонской правовых семей министерства, контролируя деятельность коллегиальных органов, применяют институт административной опеки, не допускающий применения мер административного принуждения по отношению к опекаемым субъектам. В Португалии в соответствии с Законом о правовом режиме административной опеки 1996 г. министры финансов, оборудования, планирования, управления территорией знакомятся с актами, принятыми коллегиальными автономными органами, еще до вступления их в силу, проводят проверки, выявляют нарушения, которые могут привести к изъятию полномочий у подконтрольного субъекта и даже роспуску органа. Однако налагаются указанные санкции только административными трибуналами<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Кестьо Н. К вопросу о контроле // Государственный контроль за экономикой. М.: Юрист, 2000. С. 168.

<sup>21</sup> Kodansha Encyclopedia of Japan. Tokyo: Kodansha Ltd., 1983. Т. 1. Р. 12.

<sup>22</sup> См. об этом подробнее: Самойлова Л.М. Счетная палата Франции: 200 лет независимости // Финансовое право. 2010. № 3. С. 9–13.

<sup>23</sup> Regimen Juridico da tutela administrative. Ley No.27/96 de 1 de Agosto // [www/cne.pt/sites/default/files/dl/](http://www/cne.pt/sites/default/files/dl/)

Следует учитывать, что контроль органов публичной администрации воздействует на общество не изолированно, а дополняется иными видами контроля, прежде всего парламентским и судебным. В последние десятилетия активно развивается общественный контроль, ставший необходимым и неотъемлемым элементом регулирующего государства. Системность и взаимодополнение различных видов контроля доказали, что «повышение эффективности контроля возможно путем не столько наложения санкций за совершение нежелательных действий, сколько предоставлением более широкой информации вышестоящим органам администрации, парламенту и общественности»<sup>24</sup>.

### Список литературы

1. Regimen Juridico da tutela administrative. Ley No. 27/96 de 1 de Agosto // URL: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/Legis\\_lei\\_29\\_96\\_tutela\\_administrativa\\_2012.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/Legis_lei_29_96_tutela_administrativa_2012.pdf)
2. Государственный контроль за экономикой. М.: Юрист, 2000. 318 с.
3. Децентрализация управления в зарубежных государствах / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. 351 с.
4. Европейский опыт правового регулирования разрешительной системы // Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М.: ИЗиСПП, ИНФРА-М, 2015. С. 775–789.
5. Самойлова Л.М. Счетная палата Франции: 200 лет независимости // Финансовое право. 2010. № 3. С. 9–13.
6. Туликов А.В. Зарубежная правовая мысль в условиях развития информационных технологий // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 3, июль-сентябрь. С. 235–243.
7. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 213 с.
8. Kodansha Encyclopedia of Japan. Tokyo: Kodansha Ltd., 1983. Т. 1.
9. Mabet D. The Regulatory State and the Welfare State // URL: <http://www.bbk.ac.uk/politics/our.../Regulatory-state-welfare-state>
10. Majone G. The European Community between Social Policy and Social Regulation // Journal of Common Market Studies. Vol. 31. № 2.
11. Levi-Faur D. The Odyssey of the Regulatory State. Episode one: the rescue of the welfare state // Jerusalem Paper № 39. November 2011.

---

[Legis\\_lei\\_29\\_96\\_tutela\\_administrativa\\_2012.pdf](#)

<sup>24</sup> Гийяр Ж.-П. Организация контроля во Франции // Государственный контроль за экономикой. Указ. соч. С. 141.



## СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ СФЕРАХ ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА

*С.В. Прокопенко*

*Сахалинский государственный университет*

В последние годы вопросам осуществления контроля социально значимых сфер жизни общества со стороны органов государственного и муниципального управления уделяется всё большее внимание. Одна из причин этого, с точки зрения автора, недостаточная эффективность государственного и муниципального управления. Функция контроля, как одна из важнейших функций управления, должна реализовываться более эффективно. Что позволит решать вопросы не только и не столько противодействия коррупции, о которой так много говорится в последние годы, но и предвидеть ряд достаточно острых проблем в их зарождении, что позволит принимать меры адекватного реагирования со стороны органов государственного и муниципального управления заранее.

Вопрос о социальной значимости той или иной сферы жизни общества достаточно сложен в силу того, что в обществе нет несоциально значимых проблем. Они все социально значимы.

Автор исследует вопросы формирования постоянного населения на территории отдалённого региона страны – Сахалинской области в период с 1945 года по настоящее время. Одна из проблем – взаимоотношения советских граждан, переселенцев, прибывающих из центральной части страны на территорию Южного Сахалина и Курильских островов с подданными побеждённой Японии... Были ли здесь социально значимые противоречия? Как они решались органами государственного управления СССР?

Сегодня достаточно интересной, с точки зрения государственного и муниципального управления, является проблема формирования взаимоотношений между постоянным населением Сахалинской области, которое сформировалось за послевоенный период, и приезжающими на территорию региона жителями республик бывшего СССР.

Здесь могут возникнуть проблемы как межнационального, межкультурного плана, так и межконфессионального... Как эти проблемы воз-

никают, как протекают и как их можно решать, и можно ли решать вообще? И говорить о том, что это проблемы несоциально значимы, значит, закрывать глаза на реально возникающие угрозы развитию социума в регионе.

Понятно, что методы социологических исследований помогают руководителям органов государственного и муниципального управления «отслеживать» процессы межнационального, межкультурного и межконфессионального характера.

Известен социальный закон, согласно которому, если национальная диаспора превышает 10% постоянного населения, она не интегрируется в существующий социум и живёт по своим законам, традициям и обычаям.

На территории Сахалинской области на январь 2017 года проживало 487 344 человек. (На январь 2010 года проживало 498 тыс. чел. Для сравнения, в 1991 году в области проживало чуть более 715 тыс. чел.) При этом численность мигрантов из республик бывшего СССР (в основном Киргизия, Таджикистан, есть диаспоры из Азербайджана, Армении, Узбекистана...) составляет, по экспертным оценкам, от 40 до 50 тыс. человек. Что больше 10% не только от численности трудоспособного населения области, но и от общей численности жителей региона.

Проблема это или нет? Может стать проблемой или нет? Если проблема, то как её решать? Какие проблемы здесь уже назрели, а какие только назревают? Каково их ближайшее и отдалённое возможное воздействие на социум региона? Вопросов, безусловно, много. И они требуют адекватного, честного ответа.

Уже возникают проблемы в сфере занятости, когда часть постоянного населения области полагает, что трудовые мигранты из республик бывшего СССР лишают их рабочих мест, когда у приезжих начинают возникать конфликты непонимания как по одежде, так и по вопросам норм поведения... А вопросы межконфессиональных взаимоотношений? Когда на территорию, которая была традиционно атеистической или, в крайнем случае, стихийно православной, приехали граждане с исламским менталитетом, часть из них уже получила российское гражданство и ставит вопрос о строительстве мечетей, что вызывает, мягко говоря, неприятие со стороны постоянного населения? Здесь органам государственного и муниципального управления достаточно сложно отслеживать эти вопросы без привлечения социологов.

Ещё одним вопросом, достаточно далёким для жителей Центральной или Европейской части России, но актуальным для постоянного населе-

ния Сахалинской области является вопрос отношения к территориальным притязаниям со стороны южного соседа. Я имею в виду государственную политику Японии, которая с упорством, достойным лучшего применения, уже не просит, а требует передачи под её юрисдикцию части российской территории – я говорю об островах Курильского архипелага.

Со стороны соседнего государства постоянно ведётся работа по изменению общественного мнения населения региона в сторону согласия, или, по меньшей мере, нейтрального отношения к вопросу о передаче этих территорий Японии. Это также является социальной проблемой, которую отследить можно только при помощи социологических методов. Автор в течение более чем 20 лет исследует эту проблематику. Несколько лет назад с коллегами из Сеульского государственного университета мы проводили исследование вопросов отношения студенческой молодёжи обоих университетов к территориальным притязаниям со стороны Японии. На осень этого года нами запланировано новое исследование этой проблематики. Органы государственного и муниципального управления должны обладать информацией о реальном положении дел с тем, чтобы принимаемые решения были адекватными, оперативными и рассчитанными на перспективу.

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТА СОВРЕМЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИ- ТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*А.С. Балдина*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

В современной правовой системе России до настоящего времени не выработан четкий механизм правового регулирования кадровой политики субъектов контрольно-надзорной деятельности.

Проводимая в настоящее время реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, направленная на повышение эффективности государственного управления, требует рассмотрения и разрешения проблем, сложившихся в сфере кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов. Реализация грамотной кадровой политики посредством рационального использования ее главного инструмента – механизма кадрового обеспечения, позволит повысить уровень профессионализма и компетентности государственных служащих контрольно-надзорных органов, результативности их контрольно-надзорной деятельности, а также престижа системы государственного контроля (надзора) в целом.

Существующая система организации кадрового обеспечения в государственных органах, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, не в полной мере отвечает потребностям реформы контрольно-надзорной деятельности. Подобное положение объясняется несколькими факторами<sup>1</sup>: нежеланием сотрудников кадровых служб контрольно-надзорных органов использовать современные технологии управления персоналом, отсутствием методик перспективного планирования потребностей в кадрах, отсутствием эффективной системы привлечения и отбора кандидатов на государственную службу; отсутствием системы научных исследований в сфере кадрового обеспечения деятельности контрольно-надзорных органов; отсутствием системного подхода в управлении процессом кадрового обеспечения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Погодина И.В., Смирнова О.А. Совершенствование организации кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 4. С. 16–17.

<sup>2</sup> Баркатунов В.Ф. Кадровое обеспечение органов внутренних дел в современных условиях: Дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2000. С. 137; Огородни-

В связи с чем создание и дальнейшее эффективное применение механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов является важнейшей стратегической задачей в условиях проведения реформы контрольно-надзорной деятельности.

В настоящее время на законодательном уровне отсутствует единое правовое определение термина «механизм кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов». Данный правовой пробел отрицательным образом влияет на правоприменительную практику кадровой работы контрольно-надзорных органов, так как субъекты указанного вида деятельности не имеют четкого представления о доступных для использования нормативных формах и методах воздействия на объекты кадрового управления, что, безусловно, позволило бы повысить эффективность кадровой работы.

В общем смысле под механизмом кадрового обеспечения понимается совокупность методов и форм процесса реализации системы кадрового обеспечения, которому присущи фрагментарность и детализированность, способствующие оптимальному выбору инструментов для решения конкретных задач по формированию кадрового состава организации<sup>3</sup>.

Эффективность реализации механизма кадрового обеспечения напрямую зависит от организованной системы работы с кадрами. Поэтому механизм кадрового обеспечения в системе государственной службы рассматривается как единый комплекс взаимосвязанных между собой организационных, технических и правовых действий, направленных на реализацию кадровой политики, а также структурированных по группам элементов, к которым относятся: организация работы с кадрами, непосредственное осуществление работы с кадрами, подготовка кадров; правовая и социальная защита кадров<sup>4</sup>.

К основным направлениям реализации механизма кадрового обеспечения государственной службы относят: поступление на государственную службу, порядок ее прохождения и прекращения; профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных слу-

---

ков В.И., Мельникова Ю.А. Проблемы, состояние и предложения по совершенствованию кадровой политики уголовно-исполнительной системы // Прикладная юридическая психология. 2010. № 1. С. 149–152; Кольев А.А. Анализ современного состояния кадрового состава в УИС // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2010. № 11. С. 61–63.

<sup>3</sup> Белая Н.В. К вопросу о понимании кадрового обеспечения АПК на современном этапе // Ползуновский альманах. 2011. № 4/2. С. 251.

<sup>4</sup> Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3 (39). С. 15.

жащих; правовой и социальный статус государственных служащих; способы поощрения и меры ответственности государственных служащих; пенсионное обеспечение государственных служащих<sup>5</sup>.

При анализе и оценке механизма кадрового обеспечения государственной службы необходимо учитывать решения нескольких взаимосвязанных проблем. Во-первых, это уровень обеспечения квалифицированными кадрами государственных органов. Во-вторых, формирование качественного кадрового состава государственных служащих и его оптимизация путем: пополнения, обновления и ротации кадров; развития современных профессиональных качеств в результате непрерывного профессионального развития (профессиональной переподготовки и повышения квалификации), самообразования и самоорганизации. В-третьих, более рациональная расстановка и использование кадрового состава в соответствии со способностями и профессионально-квалификационной подготовкой кадров, а также стимулирование качества и эффективности их служебной деятельности<sup>6</sup>.

С учетом вышеизложенного, представляется возможным сформулировать следующее понятие термина «механизм кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов»: механизм кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов – это комплекс мероприятий по кадровому обеспечению органов государственного контроля (надзора) посредством использования кадровых технологий, направленных на совершенствование кадровой работы, формирование профессионального кадрового состава и развитие кадрового потенциала указанных органов власти.

Вместе с тем организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорной деятельности представляется целесообразным рассматривать путем анализа основных его элементов, к которым относится осуществление кадровой работы, реализуемой посредством использования различных кадровых технологий.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>7</sup> под кадровой работой, в том числе и в сфере государственного контроля (надзора), понимается: формирование кадрового состава в целях заме-

---

<sup>5</sup> Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3 (39). С. 16.

<sup>6</sup> Правовое обеспечение государственной службы в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 189.

<sup>7</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

шения должностей государственной гражданской службы; формирование кадрового резерва и работа по его эффективному использованию; подготовка проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, порядком ее прохождения и прекращения; процедура оформления и выдачи служебных удостоверений государственных гражданских служащих; процесс ведения реестра государственных гражданских служащих в государственном органе; процесс ведения трудовых книжек государственных гражданских служащих; процесс ведения личных дел государственных гражданских служащих; организация работы по заключению договоров о целевом приеме и договоров о целевом обучении; организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственных гражданских служащих; организация и обеспечение проведения аттестации государственных гражданских служащих; организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов государственных гражданских служащих; организация получения дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих; обеспечение должностного роста государственных гражданских служащих; обеспечение работы комиссии по урегулированию конфликтов интересов; организация и обеспечение проведения служебных проверок; организация процесса проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, в том числе процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну; организация процесса проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных федеральным законодательством; проведение консультаций гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы; подготовка и внесение представителю нанимателя предложений о совершенствовании законодательства о государственной гражданской службе.

Следует отметить, что законодатель, хотя и отразил достаточно длинный перечень составных элементов кадровой работы, при этом не учитывает настоящих реалий, сформировавшихся в служебной деятельности под воздействием современных потребностей общества и государства. Поэтому указанный перечень не следует считать актуальной версией и полагать, что он носит исчерпывающий характер. Так, учитывая современную специфику и направления реформирования системы государственной службы и сферы государственного контроля (надзора), в часть 1 статьи 44 Федерального закона «О государственной граждан-

ской службе Российской Федерации» необходимо внести изменения, дополнив ее пунктами следующего содержания:

«20. обеспечение применения системы мотивации государственных гражданских служащих, включающую в себя материальные и нематериальные меры воздействия; 21. обеспечение применения технологий привлечения, отбора и адаптации кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы; 22. обеспечение применения технологий «кадрового лифта» и карьерных траекторий; 23. обеспечение применения методики оценки квалификации и профессиональных качеств государственных гражданских служащих; 24. обеспечение применения методики эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих; 25. обеспечение применения системы профессионального развития компетенций государственных гражданских служащих».

Особого внимания заслуживает организационно-правовой анализ кадровых технологий, которые используются в процессе кадровой работы в рамках реализации механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов, в целях достижения необходимого кадрового результата.

Следует отметить, что совершенствование методов кадровой работы как способа управления персоналом оказывает непосредственное влияние на развитие кадровых технологий, которые формируют показатели результативности профессиональной деятельности кадрового состава конкретной организации<sup>8</sup>.

Относительно определения термина «кадровые технологии» в научной литературе представляется несколько точек зрения.

В системе государственной службы кадровые технологии рассматриваются как комплекс задач управления кадровым составом государственного органа. Так, А.И. Турчинов рассматривает кадровые технологии в качестве средств управления качественными и количественными показателями персонала, способствующих достижению поставленных целей организации<sup>9</sup>.

По мнению К.О. Магомедова, кадровые технологии представляют собой институт процесса эффективного управления кадрами государст-

---

<sup>8</sup> Рязанцева М.В., Субочева А.О. Анализ кадровых технологий в государственной гражданской службе Российской Федерации // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 11–3. С. 409.

<sup>9</sup> Управление персоналом: Учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 15.



венных органов власти и практический показатель процесса оптимизации различных процедур кадровой работы<sup>10</sup>.

Вместе с тем кадровые технологии служат средством реализации управленческих действий, позволяющих определять уровень соответствия личностных и профессиональных качеств работников занимаемой должности и потребностям организации<sup>11</sup>.

Применительно к сфере контрольно-надзорной деятельности под кадровыми технологиями предлагается понимать различные процедуры, составляющие содержание кадровой работы, направленные на управление качественными и количественными характеристиками кадрового состава контрольно-надзорных органов.

Кадровые технологии, независимо от их видов и сфер применения в процессе кадрового управления, обладают определенными общими признаками, к которым относятся:

– фиксация действий субъектов использования этих кадровых приемов, которая четко описывает весь процесс кадровой работы от начала и до конца;

– наличие управленческого воздействия, которое заключается в определении стратегических целей и задач, финансовом и ресурсном обеспечении, координация работы различных структурных подразделений, участвующих в осуществлении конкретной кадровой технологии;

– индивидуальная ответственность работника, осуществляющего применение конкретной кадровой технологии или контролирующего процесс ее исполнения, за достигнутый результат<sup>12</sup>.

Содержание кадровых технологий в системе управления кадровым составом государственной службы представляет собой совокупность последовательных действий, позволяющих получить необходимую информацию о профессиональных и личностных качествах работника, количественных и качественных характеристиках кадрового состава, а также способствующих осуществлению высокой результативности дея-

---

<sup>10</sup> Магомедов К.О. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы // Служба кадров и персонала. 2007. № 10. С. 94–98.

<sup>11</sup> Иванова Л.Л. Кадровые технологии по формированию управленческого резерва: принципы, подходы, междисциплинарные проблемы применения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4. С. 15.

<sup>12</sup> Астахов Ю.В. Кадровые технологии в системе муниципальной службы. Опыт, проблемы, перспективы (Белгородский опыт) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2008. № 6. С. 66.

тельности каждого сотрудника. С этой точки зрения кадровые технологии предлагается подразделять на несколько групп<sup>13</sup>.

К первой группе относятся кадровые технологии, позволяющие собрать необходимую персонифицированную информацию о работнике, которая должна быть максимально достоверной. В этом случае основные виды и формы оценки персонала, как правило, имеют конкретную правовую основу, установленный порядок осуществления и применения полученных в итоге результатов. На практике основными формами реализации кадровой работы в рамках данной группы являются аттестация, квалификационный экзамен, собеседование, тестирование и т.д.

Вторая группа кадровых технологий обеспечивает наличие необходимых качественных и количественных характеристик кадрового состава, к которым можно отнести, например, отбор кадров, формирование кадрового резерва, количественное планирование кадрового состава и его профессиональное развитие и т.д.

Третья группа кадровых технологий позволяет получать высокие показатели эффективности деятельности каждого работника, которые включают в себя подбор кадров и их ротацию, управление карьерой и т.д.

Применительно к сфере государственного контроля (надзора), использование кадровых технологий регламентировано положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Среди них выделяются:

– конкурс, по результатам которого происходит поступление гражданина на государственную гражданскую службу в целях замещения должности или замещения иной должности государственной гражданской службы;

– испытание, которое устанавливается на срок от одного месяца до одного года в целях проверки соответствия замещаемой должности, при заключении служебного контракта с гражданином, впервые поступающим на государственную гражданскую службу;

– аттестация, которая проводится один раз в три года в целях установления соответствия государственного гражданского служащего замещаемой им должности гражданской службы;

---

<sup>13</sup> Биджиев А.С., Шамарова Г.М. Особенности формирования и использования кадрового резерва государственной и муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 26–27; Алехина Л.Л., Легостаева С.А. Кадровые технологии в системе управления персоналом государственной службы // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2016. № 1. С. 324–325.

– квалификационный экзамен, который проводится в целях оценки профессионального уровня государственного гражданского служащего по его инициативе в срок не позднее чем через три месяца после дня подачи им соответствующего письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы;

– должностной регламент, в соответствии с которым государственный гражданский служащий осуществляет свою профессиональную деятельность, ведь указанный документ является частью административного регламента государственного органа и утверждается представителем нанимателя;

– кадровый резерв, который формируется из числа государственных гражданских служащих в целях замещения должностей гражданской службы различных уровней власти и управления;

– ротация, которая осуществляется путем назначения государственных гражданских служащих на иные должности гражданской службы в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции.

Вместе с тем появляются так называемые инновационные кадровые технологии, которые представляют собой новые современные способы управления кадровым составом органов государственного контроля (надзора).

Под инновационной кадровой технологией понимается итоговый результат внедрения кадровой инновации, которая влечет за собой изменение кадровой работы объекта управления и получение социального, экономического, простого или иного вида эффекта<sup>14</sup>.

Кадровые инновации направлены на совершенствование кадрового потенциала и повышение эффективности кадровой работы контрольно-надзорных органов, что обуславливает наличие следующих основных инновационных кадровых технологий<sup>15</sup>:

– аутплейсмент, предполагающий помощь в трудоустройстве увольняемых государственных служащих и включающий в себя несколько основных процедур, к которым относятся: оказание поддержки увольняемому в разработке стратегии поиска новой работы, рекомендации по наиболее эффективному прохождению испытательного срока на новом рабочем месте;

---

<sup>14</sup> Лукьянова Т.В. Управление инновациями в кадровой работе: Учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2012. С. 39.

<sup>15</sup> Гайдукова И.Б. Новые кадровые технологии как средство повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2016. № 3 (8). С. 37–38.

– ассесмент, подразумевающий под собой разработанную стандартную систему многоаспектной оценки профессиональных и личностных качеств государственных служащих, которая используется в целях подбора, направления на дополнительное профессиональное обучение и развития кадрового состава;

– аутсорсинг, предполагающий передачу определенных функций контрольно-надзорных органов иным организациям или специалистам, например создание информационных систем управления, подбор и профессиональное обучение кадров, обеспечение внедрения информационных технологий и т.п.;

– компетентностный подход, в рамках которого оценка профессионализма государственных служащих осуществляется не по их квалификации, а по компетенции, т.е. по оценке диапазона имеющихся профессиональных знаний, умений и навыков, которые возможно применять в других сферах деятельности;

– информационные технологии, к которым можно отнести, например, создание государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»<sup>16</sup>, обеспечивающей сбор, учет и обработку данных государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, по количеству проверок и выявленных правонарушений, объему финансовых средств, количеству контролеров.

Таким образом, кадровые технологии механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов, по своей сути, выступают в качестве содержательной части кадровой работы и выполняют определенные организационно-управленческие функции. Во-первых, они осуществляют прямое воздействие на качественные и количественные показатели кадрового состава государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. Во-вторых, кадровые технологии определяют уровень соответствия личностных и профессиональных качеств работников замещаемой должности государственной службы. В-третьих, посредством их применения решаются задачи управления кадровым составом контрольно-надзорных органов.

### Список литературы

1. Алехина Л.Л., Легостаева С.А. Кадровые технологии в системе управления персоналом государственной службы // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2016. № 1. С. 324–325.

---

<sup>16</sup> Государственная информационная система «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gasu.gov.ru/knd>.

2. Астахов Ю.В. Кадровые технологии в системе муниципальной службы. Опыт, проблемы, перспективы (Белгородский опыт) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2008. № 6. С. 65–77.
3. Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3. С. 9–17.
4. Баркатунов В.Ф. Кадровое обеспечение органов внутренних дел в современных условиях: Дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2000. 132 с.
5. Белая Н.В. К вопросу о понимании кадрового обеспечения АПК на современном этапе // Ползуновский альманах. 2011. № 4/2. С. 249–253.
6. Биджиев А.С., Шамарова Г.М. Особенности формирования и использования кадрового резерва государственной и муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 23–28.
7. Гайдукова И.Б. Новые кадровые технологии как средство повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2016. № 3 (8). С. 36–38.
8. Государственная информационная система «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» // URL: <http://gasu.gov.ru/knd>.
9. Иванова Л.Л. Кадровые технологии по формированию управленческого резерва: принципы, подходы, междисциплинарные проблемы применения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4. С. 13–24.
10. Кольев А.А. Анализ современного состояния кадрового состава в УИС // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2010. № 11. С. 61–63.
11. Лукьянова Т.В. Управление инновациями в кадровой работе: Учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2012. 70 с.
12. Магомедов К.О. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы // Служба кадров и персонала. 2007. № 10. С. 94–98.
13. Огородников В.И., Мельникова Ю.А. Проблемы, состояние и предложения по совершенствованию кадровой политики уголовно-исполнительной системы // Прикладная юридическая психология. 2010. № 1. С. 149–152.
14. Погодина И.В., Смирнова О.А. Совершенствование организации кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 4. С. 16–19.
15. Правовое обеспечение государственной службы в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007.
16. Рязанцева М.В., Субочева А.О. Анализ кадровых технологий в государственной гражданской службе Российской Федерации // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 11–3. С. 409–413.
17. Управление персоналом: Учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2002. 488 с.

**К ВОПРОСУ О ПРОФИЛАКТИКЕ НАРУШЕНИЙ  
ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В РАМКАХ УТВЕРЖДЕНИЯ  
ПРИОРИТЕТНОЙ ПРОГРАММЫ  
«РЕФОРМА КОНТРОЛЬНОЙ  
И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»**

*Е.Н. Смирнова*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

Модернизация контрольно-надзорной деятельности является одним из приоритетных направлений административной реформы в России. С 2015 года ведется активная работа по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности. В апреле 2016 года был принят важный документ – «Дорожная карта» – план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. Следующим важным шагом стало утверждение 21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию как одной из приоритетных программ государства программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». В разработке данных документов принимали участие ведущие эксперты и бизнес-объединения, министр РФ по вопросам Открытого правительства М.А. Абызов, куратором программы стал заместитель председателя Правительства РФ – руководитель аппарата Правительства РФ С.Э. Приходько.

Данные документы призваны систематизировать основные направления совершенствования государственного контроля и надзора, а также они учитывают интересы всех сторон – самих надзорных органов, бизнес-сообществ и граждан. Как справедливо указал В.И. Майоров, «Дорожная карта» призвана, с одной стороны, сделать контроль более качественным и повысить безопасность общества, а с другой – уменьшить нагрузку на предпринимателей<sup>1</sup>.

Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденная 21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию, предусматривает

---

<sup>1</sup> Майоров В.И. Реформирование системы государственного контроля и надзора в современной России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2016. С. 31.

9 основных направлений (подразделов)<sup>2</sup>, однако, не ставя цели изучения всех 9 направлений, перейдем к одному из направлений – проведение профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований. Стоит также отметить, что 27 января 2017 года в рамках реализации проекта по реформированию контрольно-надзорной деятельности также был утвержден проект «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований», руководителем проекта стал заместитель министра экономического развития РФ – С.В. Шипов.

Реформирование сферы контрольно-надзорной деятельности невозможно без переориентации контрольно-надзорной деятельности государства исключительно с задач выявления уже причиненного вреда и наказания виновных лиц на участие в поддержке и развитии бизнеса. Качество работы контрольно-надзорных органов должно оцениваться не по количественному признаку (количество найденных нарушений и наложенных штрафов), а по качественному признаку (по уровню безопасности общественных отношений, их защищенности в контролируемой сфере).

Предлагается утверждение стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, с помощью которой будет осуществлена организация профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований по наиболее частым нарушениям со стороны субъектов контроля по отдельным видам деятельности<sup>3</sup>.

Данный стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований предполагает двухуровневую структуру.

Бесспорно, что привлечение в контрольно-надзорную деятельность в роли активного участника самого подконтрольного субъекта является несомненным плюсом, так как при самостоятельном определении с перечнем обязательных требований, подлежащих соблюдению, подкон-

---

<sup>2</sup> Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 г. № 12) (ред. от 30.05.2017). // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_222109/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222109/) (дата обращения: 06.06.2017).

<sup>3</sup> Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 27.01.2017 г. № 5) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_222205/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222205/) (дата обращения: 06.06.2017).

трольный субъект принимает активное участие и способствует его лучшему пониманию данного вопроса. Самообследование субъектов предпринимательства однозначно поможет понять предъявляемые к ним требования на этапе профилактики, что значительно снизит избыточное давление на данные субъекты при проведении непосредственной проверки соблюдения обязательных требований в дальнейшем.

В целях профилактики возможных нарушений в соответствующей сфере должно быть организовано проведение обучающих мероприятий (включая самообучение) для подконтрольных субъектов, в том числе с использованием информационных технологий в сети Интернет через «Личный кабинет» поднадзорного субъекта, самостоятельной оценки подконтрольным субъектом соблюдения предъявляемых к нему обязательных требований («Электронное самодекларирование»).

Стоит отметить, что данная мера является принципиально новой в системе профилактики РФ, однако такой подход можно увидеть в законодательстве ряда зарубежных стран. Например, в Латвии инспекторы надзорных органов проходят специальное обучение и тренинги в качестве консультантов и любым проверкам субъектов бизнеса обязательно предшествуют соответствующие консультации по разъяснению требования нормативно-правовых актов в соответствующей сфере и порядка их исполнения<sup>4</sup>.

Важно отметить, что согласно положениям программы по итогам проведения профилактических мероприятий будут сформированы перечни частых нарушений и должно быть обеспечено размещение разъяснений по ним на сайте контрольно-надзорного органа.

Считаю необходимым отметить, что долгое время в Российской Федерации контрольная и надзорная деятельность носила карательный характер, тогда как в развитых зарубежных странах уже давно акцент государственных надзорных органов смещен в сторону профилактических мероприятий. Примером может служить опыт Германии, где меры административного воздействия применяются к юридическим лицам только в случаях невыполнения ими выданных ранее по результатам проверок предписаниям.

---

<sup>4</sup> Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 года // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 1. С. 90–95.



Важно отметить, что программой предусмотрено внедрение контрольно-надзорными органами механизма оценки бизнесом качества реализации программ профилактики органами контроля в целях их оперативного реагирования на проблемные точки в соответствующих отраслях и оценки результатов внедрения контрольно-надзорными органами механизма профилактики нарушений субъектами предпринимательской деятельности посредством «обратной связи» от бизнеса при внедрении комплексной профилактики нарушений при помощи «Личного кабинета» проверяемого субъекта в сети Интернет. На данное положение необходимо обратить особое внимание, несмотря на то, что его реализация приведет к ряду сложностей как при правовом регулировании, так и в правоприменении: данная мера является действенной в вопросе изменения ситуации с избыточным давлением контрольных и надзорных органов на бизнес. Схожие нормы существуют в странах Бельгии, Нидерланд и Люксембурга, Франции. В надзорной сфере в перечисленных странах действует режим «добропорядочной ошибки», то есть административные наказания не применяются в отношении предпринимателей, допустивших нарушения, но при этом обратившихся в надзорный орган за технической консультацией по своей инициативе. Опыт становления экономики зарубежных стран и анализ их нормативно-правовой базы показывают, что нормальное развития предпринимательства возможно только при установлении между государством и бизнесом партнерских отношений, единых, стабильных и неизменных правил, определяющих взаимные права и обязанности и устанавливающих широкую возможность самому бизнесу участвовать в решении возникающих проблем (саморегулирование)<sup>5</sup>.

Говоря о слабых сторонах, стоит отметить: не до конца проработанным остается вопрос механизма взаимодействия представителей бизнеса и контрольно-надзорных органов. В предложенной программе есть ссылка, что для представителей бизнеса предусмотрена оценка осуществления качества реализации программ профилактики органами контроля в целях их оперативного реагирования на проблемные точки в соответствующих отраслях и оценки результатов внедрения контрольно-надзорными органами механизма профилактики нарушений субъектами предпринимательской деятельности посредством «обратной связи» через Интернет, однако на данный момент не существует законодатель-

---

<sup>5</sup> Домрачев Д.Г. Указ. соч.

ной базы регламентирующий механизм такого взаимодействия. Обратная связь носит рекомендательный характер, что, по мнению автора, может привести к игнорированию предложений субъектов предпринимательства органами контроля и надзора.

Подводя итог, во-первых, стоит сказать, что наблюдается положительная динамика в защите прав предпринимателей, в создании баланса между интересами государства и бизнес-сообществ. В контрольно-надзорной деятельности начинает уделяться большее внимание вопросам профилактики нарушений, карательный характер административного контроля и надзора отходит на второй план.

Во-вторых, из положительных моментов можно выделить тот факт, что программа имеет позитивный характер, что оставляет надежду на то, что контрольно-надзорными органами будут реализованы мероприятия, указанные в ней. Несомненно, положительным является тот факт, что программой предусмотрено взаимодействие контрольно-надзорных органов и субъектов бизнеса, причем предусмотренные отношения носят не только характер власти и подчинения, но и предусматривают «обратную связь» и участие субъектов при составлении обязательных требований, то есть приводят к диалогу, что является несомненным плюсом в вопросе взаимодействия субъектов предпринимательской деятельности и контрольно-надзорных органов.

В-третьих, негативным аспектом по-прежнему остается нерешенный вопрос о проведении внеплановых проверок, субъекты предпринимательства по-прежнему остаются не защищенными от проведения внеплановой проверки органами контроля и надзора.

### Список литературы

1. Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 года // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 1. С. 90–95.
2. Майоров В.И. Реформирование системы государственного контроля и надзора в современной России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2016. С. 30–37.
3. Садовская Т.Д. Некоторые аспекты совершенствования правового регулирования государственного контроля и надзора // Актуальные вопросы современной науки. 2011. № 18. С. 353–359.

## ЗАКОННОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

*С.В. Ярковой*

*Арбитражный суд Омской области*

Режим законности в сфере административной правоприменительной деятельности, то есть правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления (далее – административно-публичные органы), основан на общих требованиях законности, сформулированных в теории права. Это означает, что все участники отношений, возникающих в сфере административного правоприменения, регулируемых нормами административного и административно-процессуального права, – административно-публичные органы, их должностные лица, организации, граждане обязаны неукоснительно соблюдать предписания данных норм. При этом принципиальное значение имеет соблюдение действующего законодательства властными субъектами административных и административно-процессуальных отношений (административно-публичными органами и их должностными лицами), от решений и действий которых зависит возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей других участников данных отношений.

В литературе по административному праву в качестве важнейшей характеристики публично-управленческой деятельности выделяется ее подзаконность. В этой связи законность публичного управления сводится прежде всего к тому, что деятельность органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих такое управление, должна, во-первых, быть основана на соответствующих законах и их неукоснительном соблюдении, а во-вторых, обеспечивать реализацию содержащихся в законах предписаний другими субъектами административных правоотношений<sup>1</sup>. Требования законности деятельности органов публичного

---

<sup>1</sup> См., напр.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 533–535; Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2009. С. 58–59; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть. М.: Зерцало, 2009. С. 27.

управления, как правило, сводятся к устанавливаемым действующим законодательством требованиям, предъявляемым к издаваемым ими административно-правовым актам и совершаемым ими административно-правовым действиям. Такой подход представляется вполне обоснованным, поскольку вовне, в отношениях с субъектами права, административно-публичная деятельность как раз и проявляется посредством издания (принятия) административно-правовых актов и совершения административно-правовых действий. Оценка соответствия данных актов и действий требованиям правовых норм позволяет судить и о законности деятельности административно-публичных органов в целом. При этом критерием законности публичного управления выступает соблюдение административно-публичными органами и их должностными лицами требований, предъявляемых правовыми нормами к издаваемым (принимаемым) ими административно-правовым актам и совершаемым ими административно-правовым действиям. Эти требования и являются требованиями законности административно-публичной деятельности. К числу требований законности, предъявляемых к правовым актам управления (административным актам), отечественные ученые-административисты относят следующее:

- 1) издание акта в пределах компетенции органа публичного управления;
- 2) соблюдение при издании акта прав и свобод человека и гражданина;
- 3) соответствие цели издания акта цели, предусмотренной законом, на основе которого он издается;
- 4) соответствие содержания акта предписаниям закона или иного нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой;
- 5) соответствие формы акта требованиям, установленным законом или подзаконным нормативным правовым актом;
- 6) юридическое обоснование издаваемого акта;
- 7) соблюдение при издании акта предусмотренной соответствующим законом или подзаконным нормативным правовым актом процедуры (порядка) его издания и введения в действие<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См., напр.: Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М., 1968. С. 17–18, 27; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 88–93; Сухарева Н.В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 78–79; Корнев А.П. Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 201–203; Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 400–401; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории.

Аналогичные требования законности могут быть предъявлены и к совершаемым административно-публичными органами и их должностными лицами в ходе правоприменительной деятельности юридически значимым административным действиям.

С нашей точки зрения, понятие «законность» применительно к административной правоприменительной деятельности должно рассматриваться не в качестве некой теоретической, абстрактной категории права, а в качестве юридико-прикладной категории, использование которой позволяет оценить правовое качество указанной деятельности, уровень соблюдения в ходе ее осуществления требований законов и иных нормативных правовых актов, а также прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций. В этой связи законность административной правоприменительной деятельности, как одна из содержательных характеристик данной деятельности, по нашему мнению, представляет собой не принцип или метод, а режим, то есть установленный законами и иными нормативными правовыми актами юридический порядок ее осуществления. Именно в указанной интерпретации понятие «законность административного правоприменения» имеет прикладное значение, поскольку при таком его понимании может даваться оценка соблюдения административно-публичными органами и их должностными лицами нормативно установленных к их правоприменительной деятельности требований, а соответственно, оценка юридического качества данной деятельности.

Таким образом, под законностью административной правоприменительной деятельности необходимо понимать такой режим (порядок) ее осуществления, при котором административно-публичными органами и их должностными лицами точно, полно, правильно и с учетом индивидуальных особенностей разрешаемых конкретных юридико-фактических ситуаций (административных дел) и участвующих в них субъектов права применяются соответствующие материальные нормы различных отраслей права и административно-процессуальные нормы, регламентирующие процедуры их применения.

Требования законности административной правоприменительной деятельности, с нашей точки зрения, представляют собой возлагаемые на административно-публичные органы и их должностных лиц обязанности, исполнение которых позволяет точно, полно и правильно приме-

нять соответствующие материальные нормы различных отраслей права и административно-процессуальные нормы при разрешении конкретных административных юридико-фактических ситуаций (административных дел), а значит, и обеспечивать законность как режим осуществления указанной деятельности.

Одним из основных видов административной правоприменительной деятельности является деятельность административно-публичных органов и их должностных лиц по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – административная контрольно-надзорная деятельность). Административно-публичные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, условно будут именоваться нами далее «контрольно-надзорные органы».

Понятия государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также правовые основы их осуществления определены в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ). Данный закон, несмотря на предусмотренные в нем изъятия, закрепляет правовые основы осуществления большинства видов административной контрольно-надзорной деятельности.

Исходя из содержания норм пунктов 1–4 статьи 2 Закона № 294-ФЗ, административная контрольно-надзорная деятельность может быть определена как правоприменительная деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, отдельных подведомственных им государственных учреждений и действующих от их имени должностных лиц, органов местного самоуправления, осуществляемая в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений ими, а также руководителями и иными должностными лицами юридических лиц, уполномоченными представителями индивидуальных предпринимателей, обязательных требований, установленных законами и иными нормативными правовыми актами, и реализуемая посредством организации и проведения проверок, систематического наблюдения за соблюдением указанными лицами данных требований, принятия мер по пресечению нарушений этих требований и (или) устранению их последствий, проведения мероприятий по их профилактике (далее – контрольно-надзорные мероприятия).

Неукоснительное, точное и полное соблюдение контрольно-надзорными органами предусмотренных Законом № 294-ФЗ требований является гарантией законности административной контрольно-надзорной деятельности и, соответственно, гарантией защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых эта деятельность осуществляется.

Необходимо отметить, что, несмотря на наличие значительного числа публикаций, посвященных теории и практике административного контроля (надзора), вопросы обеспечения законности административной контрольно-надзорной деятельности не являлись предметом системного научного исследования. Эти вопросы лишь в самой общей форме или фрагментарно затрагивались в некоторых работах отечественных ученых-административистов<sup>3</sup>. В современной науке административного права системный анализ юридического механизма обеспечения законности административной контрольно-надзорной деятельности, предусмотренного Законом № 294-ФЗ, и его функционирования на практике не проводился. Между тем именно на основе такого анализа возможна разработка теории законности административного контроля (надзора) и выработка предложений по совершенствованию правового механизма ее обеспечения.

В первую очередь следует обратить внимание на то, что принцип законности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не нашел отражения в статье 3 Закона № 294-ФЗ, закрепляющей принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Однако, несмотря на это обстоятельство, названный закон содержит массу требований как материально-правового, так и процессуально-процедурного характера, предъявляемых к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, соблюдение которых в совокупности и в определенной последовательности в общем-то и позволяет обеспечивать режим законности административной контрольно-надзорной деятельности.

На основе анализа положений Закона № 294-ФЗ можно выделить следующие закрепленные в нем требования законности осуществления административной контрольно-надзорной деятельности:

---

<sup>3</sup> См., напр.: Зырянов С.М. Административный надзор. М.: Юриспруденция, 2010. С. 161–191.

1) требование о проведении проверки в соответствии с полномочиями контрольно-надзорного органа, его должностных лиц (п. 4 ст. 3);

2) требование о соблюдении должностными лицами контрольно-надзорного органа законодательства Российской Федерации, прав и законных интересов юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится (п. 2 ст. 18);

3) требование о проведении проверки на основании распоряжения или приказа руководителя (заместителя руководителя) контрольно-надзорного органа о ее проведении в соответствии с ее назначением (п. 3 ст. 18);

4) требование об учете при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений обязательных требований, соответствия данных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия, безопасности государства, а также о недопущении необоснованного ограничения прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (п. 8 ст. 18);

5) требование о соблюдении сроков проведения проверок, установленных законом (п. 10 ст. 18);

6) требование о недопустимости истребования от юридического лица или индивидуального предпринимателя документов и сведений, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации (п. 11 ст. 18);

7) требование о соблюдении должностными лицами контрольно-надзорных органов ограничений при проведении проверки, установленных законом (ст. 15).

Системный анализ вышеприведенных, а также других положений Закона № 294-ФЗ позволяет сформулировать следующее определение законности административной контрольно-надзорной деятельности.

Законность административной контрольно-надзорной деятельности представляет собой такой режим (порядок) ее осуществления, при котором контрольно-надзорными органами и их должностными лицами точно, полно, правильно и с учетом индивидуальных особенностей подконтрольных (поднадзорных) субъектов, осуществляемых ими видов деятельности и используемых ими объектов применяются соответствующие нормы административного, административно-процессуального и иных отраслей права, в системе определяющие основания, предмет, содержание, общие и специальные правила и процедуры организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий.



Содержание режима законности административной контрольно-надзорной деятельности сводится к точному, полному и правильному применению ими в системе следующих видов правовых норм:

1) материальных норм административного права, определяющих принципы и общие правила организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (положения главы 1 Закона № 294-ФЗ и общие положения других федеральных законов, регламентирующих особенности организации и осуществления отдельных видов контроля и надзора);

2) материальных норм административного и других отраслей права (муниципального, финансового, земельного, жилищного, градостроительного, экологического и т.д.), устанавливающих обязательные требования (правила), соблюдение которых юридическими и физическими лицами проверяется в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, например требований пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологических требований;

3) административно-процессуальных норм, регламентирующих правила осуществления административного контрольно-надзорного производства, сосредоточенных, главным образом, в главах 2–3 Закона № 294-ФЗ, а также в соответствующих главах федеральных законов, регламентирующих особенности организации и осуществления отдельных видов контроля и надзора).

Под требованиями законности административной контрольно-надзорной деятельности, по нашему мнению, следует понимать возлагаемые на контрольно-надзорные органы обязанности, исполнение которых позволяет точно, полно и правильно применять материальные нормы административного и других отраслей права и административно-процессуальные нормы, в системе определяющие основания, общие и специальные правила и процедуры организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Исходя из приведенной выше структуры содержания режима законности административной контрольно-надзорной деятельности представляется возможным выделить и соответствующие группы требований этой законности.

1. Требования по точному, полному и правильному применению материальных норм административного права, определяющих принципы и общие правила организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Данная группа, на наш взгляд, объединяет следующие конкретные требования законности:

1) требование о соблюдении принципа проведения проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц с учетом их разграничения между контрольно-надзорными органами различного уровня (п.п. 4, 10 ст. 3; ст. 4–6 Закона № 294-ФЗ);

2) требование о недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (п. 5 ст. 3 Закона № 294-ФЗ);

3) требование о соблюдении порядка организации и проведения мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вне рамок административного контрольно-надзорного производства (ст. 8.3 Закона № 294-ФЗ).

Как показывает анализ судебной практики по административным делам, в ходе осуществления административной контрольно-надзорной деятельности нарушения перечисленных требований законности сводятся, главным образом, к осуществлению органами государственного контроля (надзора) проверок по вопросам, не отнесенным к их компетенции<sup>4</sup>, и повторному проведению контрольно-надзорных мероприятий другим органом по тому же предмету<sup>5</sup>.

2. Требования по точному, полному и правильному применению материальных норм административного и других отраслей права, устанавливающих обязательные требования (правила), соблюдение которых юридическими и физическими лицами проверяется в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Данные требования сводятся к тому, что при проведении мероприятий по контролю (надзору) контрольно-надзорные органы и их должностные лица обязаны применять материальные нормы, устанавливающие соответствующие обязательные требования, исходя из предмета проводимого мероприятия, вида, содержания и особенностей деятельности,

---

<sup>4</sup> См., напр.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 5 августа 2015 г. по делу № А76-31147/2014 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См., напр.: постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2015 г. по делу № А60-32131/2015 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

осуществляемой проверяемым физическим или юридическим лицом, вида и особенностей используемых ими объектов. Например, при проведении органом государственного пожарного надзора проверки в отношении юридического лица, эксплуатирующего здание (объект защиты), должны быть правильно определены предусмотренные нормами административного права требования пожарной безопасности, подлежащие обязательному соблюдению на данном объекте, исходя из его назначения, конструктивно-технических и других характеристик, видов деятельности, осуществляемых с использованием этого объекта. Лишь на основе такого подхода может быть сделан вывод о соблюдении или нарушении лицом, использующим проверенный объект, установленных нормами материального права обязательных требований, а значит, и о необходимости применения в отношении данного лица соответствующих мер административно-правового реагирования.

Нарушение обозначенных требований законности в практике деятельности контрольно-надзорных органов заключается, главным образом, в применении в отношении проверяемых физических и юридических лиц, а также используемых ими объектов не подлежащих применению к ним обязательных требований либо в их применении без учета индивидуальных особенностей указанных лиц и (или) объектов. В частности, анализ судебной практики показывает, что должностные лица органов государственного пожарного надзора в ходе проводимых ими проверок довольно часто вменяют юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям нарушение требований строительных норм и правил, иных нормативных документов в области пожарной безопасности, соблюдение которых на используемых ими конкретных объектах не требуется или требуется не в полном объеме<sup>6</sup>.

3. Требования по точному, полному и правильному применению административно-процессуальных норм, регламентирующих правила осуществления административного контрольно-надзорного производства. В рамках данной группы требований представляется возможным выделить следующие конкретные требования законности:

1) требования к процедуре возбуждения административного контрольно-надзорного производства, а именно назначения и согласования проведения плановой или внеплановой документарной, выездной про-

---

<sup>6</sup> См., напр.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2016 г. № 301-КГ16-13370; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 марта 2015 г. по делу № А29-5327/2012 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

верки и уведомления о ее проведении проверяемого лица (ст. 9–12, 14 Закона № 294-ФЗ);

2) требования к содержанию и процедуре, в том числе срокам проведения документарной и выездной проверки, порядку осуществления отдельных контрольно-надзорных мероприятий (ст. 9–13, 15, 16.1, 18 Закона № 294-ФЗ);

3) требования к официально-документальной фиксации (оформлению) результатов проведенной проверки, а именно требования к содержанию, форме и порядку составления акта проверки (ст. 16 Закона № 294-ФЗ);

4) требования к содержанию и порядку применения мер административно-правового реагирования на выявленные в ходе проведения мероприятий по контролю (надзору) нарушения обязательных требований (ст. 17, п. 8 ст. 18 Закона № 294-ФЗ).

К числу наиболее распространенных на практике нарушений перечисленных требований законности, допускаемых контрольно-надзорными органами, можно отнести проведение проверки без соответствующего распоряжения (приказа)<sup>7</sup>, без согласования с органом прокуратуры<sup>8</sup>, с нарушением установленного срока уведомления лица о проведении проверки<sup>9</sup>, с нарушением сроков проведения проверки<sup>10</sup>.

Следует отметить, что положениями ст. 20 Закона № 294-ФЗ установлен исчерпывающий перечень нарушений предусмотренных данным законом требований, квалифицируемых в качестве грубых, наличие которых в действиях контрольно-надзорных органов влечет недействительность результатов проведенных ими проверок. Будучи включенным в Закон № 294-ФЗ, названное правило выступает юридической гарантией защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от неправомерного и необоснованного вмешательства контрольно-надзорных органов в их деятельность. В то же время в ч. 1 ст. 20 Закона № 294-ФЗ, с нашей точки зрения, недостаточно четко «прописан» юри-

---

<sup>7</sup> См., напр.: Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № 81-АД17-9 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См., напр.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20 марта 2015 г. по делу № А07-21374/2013 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 304-КГ16-10154 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2016 г. № 309-КГ16-8968 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

дический механизм аннулирования результатов проверки. Данной нормой, в частности, предусмотрено, что результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных Законом № 294-ФЗ требований к организации и проведению проверок, подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуально-предпринимателя. Из содержания приведенного положения не ясно, что именно понимается под результатами проверки: акт проверки или содержащиеся в нем сведения, а значит, и трудно понять, что именно может быть отменено в административном или судебном порядке: акт проверки, содержащиеся в нем сведения или те правовые акты, которые изданы на основе акта проверки. При этом следует иметь в виду, что в арбитражно-судебной практике сформировался подход, согласно которому акт проверки не признается ненормативным правовым актом и не может быть оспорен в арбитражном суде по правилам административного судопроизводства. Юридическая оценка результатов проверок, проведенных контрольно-надзорными органами с грубым нарушением требований Закона № 294-ФЗ, дается судами, как правило, при рассмотрении ими дел об оспаривании выданных указанными органами предписаний и дел об административных правонарушениях, возбужденных на основе материалов контрольно-надзорных мероприятий<sup>11</sup>.

С учетом изложенного в целях усовершенствования юридического механизма обеспечения законности административной контрольно-надзорной деятельности, по нашему мнению, представляется необходимым внести в Закон № 294-ФЗ следующие дополнения и уточнения.

1. Дополнить предусмотренный статьей 3 Закона № 294-ФЗ перечень принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля принципом законности контрольно-надзорной деятельности, изложив пункт 4 названной статьи в следующей редакции: «законность деятельности по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю, то есть осуществление мероприятий по контролю в пределах компетенции и в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), при наличии предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными феде-

---

<sup>11</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 302-КГ15-4652 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ральными законами оснований и с соблюдением установленных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами требований и юридической процедуры»;

2. Часть 1 статьи 20 Закона № 294-ФЗ изложить в следующей редакции:

«Результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных настоящим Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, зафиксированные в акте проверки и в других составленных в ходе ее проведения и по ее окончании документах, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в отношении которых проведена такая проверка, обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и служить основанием для применения в отношении юридического лица, его должностных лиц, индивидуального предпринимателя мер, предусмотренных статьей 17 настоящего Федерального закона, а также для привлечения их к административной ответственности за совершение выявленных в ходе указанной проверки административных правонарушений».

Аналогичные нормы, с нашей точки зрения, должны быть закреплены и в проекте разрабатываемого в настоящее время Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации».

### Список литературы

1. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. 554 с.
2. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2009. 928 с.
3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть. М.: Зерцало, 2009. 528 с.
4. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М., 1968. 107 с.
5. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. 108 с.
6. Сухарева Н.В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 181 с.
7. Корнев А.П. Административное право России. Ч. 1. М., 2000. 280 с.
8. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., 2005. 732 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М.: Эксмо, 2006. 52 с.
10. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: Юриспруденция, 2010. 208 с.

## ЧАСТЬ II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### К ВОПРОСУ О НЕДОСТАТКАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАДЗОРНО-КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ<sup>1</sup>

*Я.А. Гейвандов*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ*

Действующее федеральное законодательство, регулирующее надзорно-контрольную деятельность, содержит ряд проблем и противоречий. Их наличие обусловило проведение реформы, объявленной Советом при Президенте РФ<sup>2</sup> и Правительством РФ<sup>3</sup>.

Надзорно-контрольной деятельности присущи ряд общих принципов, форм и методов воздействия на поднадзорные и подконтрольные объекты. Однако этот вид деятельности имеет многоотраслевой характер и реализуется в различных сферах единого социального организма.

В связи с этим в процессе предстоящей реформы важно учитывать все то общее, что присуще надзору и контролю, а также те отличительные особенности, которые присущи надзорно-контрольной деятельности в зависимости от влияния отдельных отраслей общественно-полезной деятельности на стабильность в обществе. При этом законода-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> См.: Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утверждена 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Срок реализации – до 2025 года. См. официальный сайт: <http://контроль-надзор.рф/programm>.

<sup>3</sup> См.: 21 декабря 2016 года Президиум Совета по стратегическому развитию утвердил паспорт реформы государственного контроля. Официальный сайт «Открытое правительство» – [http://open.gov.ru/events/5515675/?sphrase\\_id=179621](http://open.gov.ru/events/5515675/?sphrase_id=179621); 27 января 2017 года Проектный комитет одобрил планы по реализации восьми направлений реформы госконтроля – <http://open.gov.ru/events/5515773/>.

тельство могло бы учитывать особенности отдельных видов надзорно-контрольной деятельности в зависимости от влияния потенциальных рисков<sup>4</sup> и их последствий на национальные интересы (права и законные интересы личности, общества и государства).

Тем более, что не всегда действующее отраслевое законодательство адекватно регулирует правовые отношения по поводу надзора и контроля.

Причем имеющиеся недостатки часто обусловлены пренебрежением основными законами логики, элементарными основами законодательной техники и устоявшимися требованиями к языку закона. В частности, речь идет о недопустимости синонимии при определении и использовании юридических понятий в правовых нормах.

В качестве примера рассмотрим некоторые правовые нормы федерального банковского законодательства в части регулирования надзорно-контрольных функций Банка России.

Так, в Федеральном законе «О Центральном банке РФ (Банке России)»<sup>5</sup> установлено, что за деятельностью кредитных организаций и банковских групп Банк России осуществляет только надзор, именуемый банковским надзором (п. 9 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»).

В то же время в отношении некредитных финансовых организаций упоминаются уже обе формы надзорно-контрольной деятельности, т.е. надзор и контроль как самостоятельные функции Банка России (п. 9.1 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»). В отношении национальной платежной системы, наряду с «надзором» упоминается вовсе новая правовая форма – «наблюдение» (п. 4.1 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»).

При этом отсутствуют объективные критерии либо теоретические обоснования причин, на основании которых законодатель ограничил функции Банка России в отношении кредитных организаций только

---

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. Ст. 5326; Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2118 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.



надзором и, наоборот, расширил их в отношении некредитных финансовых организаций, а в отношении национальной платежной системы, помимо «надзора», вводит новую форму надзорно-контрольной деятельности, которую именует «наблюдение».

Упомянутые и некоторые другие имеющиеся в правовых нормах банковского законодательства противоречия и неточности при формулировании ключевых терминов свидетельствуют о недостатках законодательной техники, в том числе при использовании правил о недопустимости синонимии при формулировании терминов Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)». Тем более, что ряд других правовых норм, вопреки ст. 4 упомянутого Федерального закона, предусматривают наличие у Банка России помимо надзорной еще и контрольной функции в отношении кредитных организаций.

Так, согласно ст. 59 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)» Банк России, регулируя деятельность кредитных организаций, **реализует контрольные и надзорные функции**. Например, когда ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает действие указанных лицензий и отзывает их.

Контроль осуществляется Банком России при обработке персональных данных, проведении проверки персональных данных должностных лиц кредитных организаций, учредителей (участников) кредитных организаций, физических лиц – приобретателей акций (долей) кредитных организаций (ст. 61.1 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»).

Имеются и другие контрольные функции, предполагающие оценку Банком России деятельности кредитных организаций с точки зрения целесообразности, например антимонопольный или валютный контроль (п. 12 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»; ст. 32 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»<sup>6</sup>).

Допускается прямое вмешательство Банка России в управление кредитной организацией, например при введении в кредитную организацию временной администрации (ст. 61.1, 74 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»; ст. 16, 20, 23.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). Федеральное банковское законодательство имеет и другие недостатки терминологического свойства.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

Допускаются случаи, когда законодатель нарушает законы логики, например подменяя или отождествляя различные понятия, допуская синонимию, например допуская случаи использования в тексте федеральных законов понятий «надзор», «контроль», «наблюдение», «мониторинг» как тождественных.

Возникает синонимия, а значит, правовая путаница, которая, несомненно, проявляется в практической деятельности государства и общества, снижая уровень законности в отечественной денежно-кредитной системе.

Типичный пример синонимии понятий и терминов в правовых нормах единой правовой системы можно наблюдать в ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)», которая устанавливает, что в качестве одной из функций Банк России «осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе».

В Федеральном законе от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» также упоминаются «надзор»<sup>7</sup> и «наблюдение» как самостоятельные формы реализации Банком России надзорно-контрольных функций.

**Однако надзор – это и есть наблюдение.** Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>8</sup> и некоторые другие отраслевые законы, регулирующие надзорно-контрольную деятельность, подтверждают данное утверждение. Так, в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» «государственный контроль (надзор)» определяется как деятельность уполномоченных органов государственной власти «...по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований...» (например, ст. 2).

**Как видим, термин «наблюдение» в одних правовых нормах определяет содержание «надзора» как формы (способа) обеспечения законности в процессе надзорно-контрольной деятельности. В других правовых нормах этот же термин используется для обозначения самостоятельной, отличной от «надзора», формы надзорно-контрольной деятельности – «наблюдения».**

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Приведенное противоречие, выразившееся в синонимии правовых терминов «надзор» и «наблюдение», дополняется ошибочным, по нашему мнению, определением содержания понятия «наблюдение» через термин «мониторинг» в Федеральном законе от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Статья 32 вышеназванного Федерального закона посвящена осуществлению надзора в национальной платежной системе, а ст. 35 – наблюдению за национальной платежной системой.

При осуществлении надзора в национальной платежной системе Банк России: анализирует документы и информацию (в том числе данные отчетности), которые касаются деятельности поднадзорных организаций и участников платежных систем, а также организации и функционирования платежных систем; проводит инспекционные проверки поднадзорных организаций; осуществляет действия и применяет меры принуждения в соответствии со ст. 34 Федерального закона «О национальной платежной системе»; определяет формы и сроки предоставления отчетности, в том числе в виде отчетности поднадзорной организации и т.п.

В отличие от надзора, содержание **наблюдения** в национальной платежной системе ограничивается сбором, систематизацией и анализом информации о деятельности наблюдаемых организаций, других субъектов национальной платежной системы и связанных с ними объектов наблюдения (**мониторинг**); оценкой деятельности наблюдаемых организаций и связанных с ними объектов наблюдения; подготовкой по результатам указанной оценки предложений по изменению деятельности оцениваемых наблюдаемых организаций и связанных с ними объектов наблюдения (далее – инициирование изменений) (ст. 35 Федерального закона «О национальной платежной системе»).

В отличие от «надзора», при осуществлении Банком России «наблюдения» не упоминается наличие у него полномочий по проведению проверок.

Кроме того, определяя содержание термина «наблюдение» законодатель использует в качестве синонима понятие «**мониторинг**».

Так, «мониторинг», как элемент «наблюдения», определяется как «сбор, систематизация и анализ информации о деятельности наблюдаемых организаций, других субъектов национальной платежной системы и связанных с ними объектов наблюдения» (ст. 35 Федерального закона «О национальной платежной системе»).

Между тем «мониторинг» – есть всего лишь написанное с использованием кириллического алфавита английское слово *monitoring*, означающее именно «контроль» и «наблюдение».

Таким образом, законодатель, по трудно объяснимым причинам, устанавливает в федеральном законодательстве правовую норму, которая определяет и раскрывает особенности содержания русского юридического термина «наблюдение» используя для этого аналогичное по смыслу иностранное слово, но в русской (кириллической) транскрипции.

При этом не учитываются конституционные положения о русском языке как государственном языке Российской Федерации на всей ее территории (ст. 68 Конституции РФ).

Игнорируются возложенные на органы государственной власти обязанности, предусмотренные ст. 4 Федерального закона от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»<sup>9</sup>. Например, обязанность обеспечивать функционирование государственного языка Российской Федерации на всей территории страны, осуществлять контроль за соблюдением законодательства РФ о государственном языке РФ, в том числе за использованием слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка.

Вряд ли подобную практику законодательной техники можно признать соответствующей режиму конституционной законности, а также элементарным законам логики и правилам использования русского языка в процессе законотворчества.

Отсутствие должного отношения к понятийно-терминологическому аппарату законодательства, регулирующего надзорно-контрольную деятельность, является одним из условий, способствующих противоречиям в административно-правовом регулировании, в правоприменении и в судебной практике.

Достаточно упомянуть противоречия между федеральным банковским законодательством<sup>10</sup> и административным законодательством (ст. 15.26, 23.1, 23.74, п. 81 ст. 28.3 КоАП) по поводу оснований, перечня применяемых наказаний, уполномоченных лиц и порядка привлечения кредитных организаций к юридической ответственности за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Российская газета от 7 июня 2005 года, № 120.

<sup>10</sup> Ст.ст. 19, 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492; СПС «КонсультантПлюс»; ст. 74, 75 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс»; Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>11</sup> См. подробнее: Гейвандов Я.А. Юридическая ответственность кредитных организаций за нарушения федерального банковского законодательства // Государство и право. 2005. № 9. С. 44–52.

Так, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.26 КоАП, согласно ст. 23.1 КоАП рассматривают судьи (точнее, мировые судьи), а права должностных лиц Банка России ограничены составлением протоколов об административных правонарушениях (п. 81 ст. 28.3 КоАП).

В то же время Федеральный закон «О Центральном банке РФ (Банке России)» вовсе не упоминает необходимость соблюдения административного законодательства и возлагает только на Банк России применение к кредитным организациям мер юридического воздействия за нарушения установленных нормативов и иных обязательных требований (например, штрафы, ограничения на операции).

В заключение отметим важность решения в процессе надзорно-контрольной деятельности двуединой задачи: обеспечить конституционную законность функционирования национальной экономики и, одновременно, обеспечить повышение её эффективности. Прежние подходы к целеполаганию надзорно-контрольных органов, ограниченные лишь применением наказания к виновным в нарушениях, в современных условиях представляются примитивными.

Значит, полезно задуматься над необходимостью взаимного сотрудничества лиц, уполномоченных осуществлять надзор и контроль, с теми, за кем они надзирают и кого контролируют. Такое взаимное сотрудничество должно способствовать целям реального устранения выявляемых нарушений, улучшения качества и безопасности товаров, работ и услуг, а также обеспечения режима конституционной законности во всех сферах экономической, политической, социальной и правовой жизни общества<sup>12</sup>.

### Список литературы

1. Гейвандов Я.А. Юридическая ответственность кредитных организаций за нарушения федерального банковского законодательства // Государство и право. 2005. № 9. С. 44–52.
2. Гейвандов Я.А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5-6. С. 187–190.

---

<sup>12</sup> См.: Гейвандов Я.А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 187–190.

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

*А.Ю. Ильин*

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации*

Мировой опыт свидетельствует о том, что эффективное управление публичными финансами невозможно без применения различных форм внешнего и внутреннего финансового контроля.

Структурная реформа бюджетной системы Российской Федерации осуществляется с учетом методов бюджетирования, получивших международное признание. В числе таких методов особое место занимает бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), интерес к которому вполне объясним, поскольку, несмотря на имеющиеся различия в подходах, большинство национальных правительств рассматривают совершенствование бюджетного процесса как объективное условие для повышения эффективности государственного управления. Одно из ключевых условий успешного применения бюджетирования, ориентированного на результат, по мнению большинства экспертов, связано с необходимостью реформирования системы внутреннего государственного финансового контроля.

В настоящее время происходит системный переход от осуществления общего финансового контроля к контролю эффективности и результативности расходов, от последующего контроля к предварительному, от внешнего государственного контроля к внутреннему.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup> делает акцент на осуществление институциональных преобразований в системе государственного контроля (надзора). Институциональные преобразования включают в себя: индивидуальный подход к контрольно-надзорной деятельности в отношении бизнеса; сокращение количества контрольно-надзорных мероприятий; снижение издержек бизнеса; усиление ответственности сотрудников контрольно-надзорных органов; признание недействительными результатов проверок в случае допущения грубых нарушений при их проведении; значительное сокращение внепроцессуальных проверок со стороны правоохранительных органов.

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ, 24.11.2008. № 47, ст. 5489.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

В ст. 3 Лимской декларации руководящих принципов контроля раскрыты основные отличительные признаки внутреннего и внешнего контроля и их взаимосвязь:

«1. Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший контрольный орган является внешним ревизионным органом.

2. Внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Однако она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры.

3. В качестве внешней контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринимать шаги, не ущемляя право высшего контрольного органа, проводить всеохватывающую проверку, с тем чтобы обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим контрольным органом и внутренней контрольной службой»<sup>2</sup>.

Именно внутренний контроль «направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы»<sup>3</sup>.

Внутренний финансовый контроль имеет значительно большую историю своего становления и развития в системе негосударственного финансового контроля. И если до 2013 года институт внутреннего контроля являлся правом организации (за исключением кредитных организаций, для которых это обязательность), то с 1 января 2013 г. Федеральным законом от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (статьей 19 «Внутренний

---

<sup>2</sup> Ст. 3 Лимской декларации руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) («КонсультантПлюс»).

<sup>3</sup> Ст. 4 Лимской декларации.

контроль») введена следующая императивная норма: все экономические субъекты должны осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни, а те, которые подлежат обязательному аудиту, – также и внутренний контроль ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности (за исключением случаев, когда руководитель принял обязанность ведения бухгалтерского учета на себя). При этом в Информации Минфина России № ПЗ-10/2012 «О вступлении в силу с 1 января 2013 г. Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»<sup>4</sup> отмечается, что законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете не установлены какие-либо ограничения на порядок, способы, процедуры осуществления внутреннего контроля<sup>5</sup>. По мнению аудиторов, при отсутствии официальных рекомендаций можно руководствоваться тем опытом по организации внутреннего контроля, который уже накоплен в отечественной и зарубежной практике<sup>6</sup>.

При построении внутреннего контроля в системе негосударственного финансового контроля (НФК), как правило, используются наиболее эффективные подходы с учетом масштабов организации и стремятся к тому, чтобы с разумными затратами проводить необходимый, но достаточный объем контроля.

Ученые-экономисты В.А. Кабашкин, В.А. Мышов выявили краткие сравнительные характеристики служб внутреннего контроля, внутреннего аудита и контрольно-ревизионной службы, представленные в таблице 1<sup>7</sup>.

*Таблица 1*

**Сравнительные характеристики служб внутреннего аудита,  
внутреннего контроля и контрольно-ревизионной службы  
в системе негосударственного финансового контроля**

Характеристика	Служба внутреннего контроля	Служба внутреннего аудита	Контрольно-ревизионная служба
----------------	-----------------------------	---------------------------	-------------------------------

<sup>4</sup> Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2011. № 50, ст. 7344.

<sup>5</sup> См.: Информация Минфина России № ПЗ-10/2012 «О вступлении в силу с 1 января 2013 г. Федерального закона от 6 декабря 2011 г. №402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 21.12.2012. № 50.

<sup>6</sup> Кириченко М. Системы внутреннего контроля. Организационные аспекты построения // Финансовая газета. 2013. № 11. С. 8–9.

<sup>7</sup> Кабашкин В.А., Мышов В.А. Повышение роли внутреннего аудита и контроля в условиях рыночной экономики // Международный бухгалтерский учет. 2011. № 13. С. 36–46.



Цель	Построение и поддержание эффективной системы внутреннего контроля	Повышение эффективности деятельности организации	Недопущение неэффективного использования ресурсов, выявление и предотвращение злоупотреблений
Основные заказчики (клиенты)	Линейное (операционное) руководство	Совет директоров и высшее исполнительное руководство	Высшее исполнительное руководство
Специфика	Анализ бизнес-процессов в целях построения системы контроля	Ориентация на перспективу, т.е. на анализ бизнес-процессов и выявление рисков	Ориентация на ретроспективу, т.е. на уже произошедшие события и их последствия

Таким образом, в отличие от внешнего контроля, где основной целью выступает выявление и оценка отклонений, ошибок и неэффективности в работе, внутренний контроль нацелен на своевременное выявление и незамедлительное устранение отклонений и ошибок и, соответственно, оказание содействия к повышению эффективности и результативности работы.

В свою очередь, повышение эффективности процесса внутреннего контроля состоит в повышении качества контроля, а не в увеличении количества перепроверенных операций.

Функционирование системы внутреннего финансового контроля будет результативным, если в процессе его осуществления соблюдены следующие основные принципы:

1) ответственности – каждый субъект внутреннего контроля за надлежащее выполнение контрольных функций, предусмотренных должностными обязанностями, должен нести экономическую и (или) дисциплинарную ответственность;

2) сбалансированности – субъекту внутреннего контроля нельзя поручать выполнение функций, не обеспеченных соответствующими организационными (приказ, распоряжение) и техническими (программы, счетные и мерные устройства) средствами для их надлежащего исполнения;

3) своевременного сообщения о выявленных существенных отклонениях – информация о них должна быть оперативно доведена до лиц, непосредственно принимающих решения по данным отклонениям;

4) соответствия контролирующей и контролируемой систем – степень сложности системы внутреннего контроля хозяйствующего субъек-

екта должна в каждый конкретный момент времени соответствовать степени сложности его бизнеса;

5) постоянства – система внутреннего контроля должна действовать на постоянной основе, что позволит своевременно выявлять отклонения от плановых заданий и норм;

6) комплексности – весь комплекс объектов внутреннего контроля в хозяйствующем субъекте должен быть охвачен его различными формами в зависимости от уровня риска;

7) распределения обязанностей – функции работников аппарата управления распределяются между ними таким образом, чтобы выполнялись требования к формированию контрольной среды<sup>8</sup>.

Внутренний государственный финансовый контроль осуществляется путем проведения контрольных мероприятий, к которым относятся проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций<sup>9</sup> (ст. 267.1 БК РФ).

Очевидно, что именно в процессе внутреннего государственного финансового контроля за исполнением бюджета можно установить эффективность использования государственных ресурсов после осуществления финансирования той или иной государственной программы. Поэтому в последнее время возникла необходимость изменить подход к проведению проверок и ревизий, уделить больше внимания результативности работы проверяемых организаций.

Вышеизложенное позволяет прогнозировать дальнейшее усиление роли внутреннего государственного финансового контроля в системе финансового контроля, за счет уточнения и конкретизации контрольных функций отдельных субъектов финансового контроля. При этом необходимым условием успешного функционирования внутреннего (внутриведомственного) финансового государственного контроля будет являться четкая правовая регламентация всех аспектов контрольной деятельности: определения ее границ, методов и форм осуществления, установления правового статуса контрольных органов, объема их прав и обязанностей.

Особого внимания заслуживает проблема применения стандартов внутреннего государственного контроля. В существующих условиях использование единых стандартов способно повысить общий методический уровень контрольной деятельности и обеспечить надлежащее качество внутреннего государственного финансового контроля. При

---

<sup>8</sup> См.: Соколов Б. Внутренний контроль и аудит // Аудит и налогообложение. 2008. № 12.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.08.2013. № 31, ст. 4191.

этом важно учитывать практический опыт зарубежных стран, где используются современные концептуальные модели внутреннего контроля в бюджетной сфере.

Внутренний финансовый контроль в Российской Федерации приближается к принципам и стандартам, установленным Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ).

Обстоятельно анализируются элементы внутреннего финансового контроля в ряде стандартов Счетной палаты<sup>10</sup>.

В Стандарте финансового контроля № 203, утвержденном Коллегией Счетной палаты<sup>11</sup>, обстоятельно анализируются элементы внутреннего государственного финансового контроля в части оценки эффективности и результативности осуществления бюджетного контроля в рамках внутреннего финансового контроля.

Введена обязанность для главных администраторов бюджетных средств по внедрению и развитию системы внутреннего финансового контроля и аудита в полном соответствии с принципами и рекомендациями международных организаций, в т.ч. ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ. По сути, речь идет о внедрении системы управления финансовыми рисками, что позволит предупреждать финансовые правонарушения, последовательно повышать эффективность использования бюджетных средств. Однако предстоит разработка нормативно-правового и методического обеспечения процесса внедрения внутреннего финансового аудита.

В международном стандарте ИНТОСАИ 9150 «Координация и взаимодействие между высшим органом аудита и внутренними аудиторами в государственном секторе», принятом XX конгрессом ИНТОСАИ в ЮАР в 2010 году, отмечается необходимость предпринимать усилия для наилучшего распределения задач и взаимодействия между органами

---

<sup>10</sup> «Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12.05.2012 № 21К (854)). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.ach.gov.ru> по состоянию на 07.09.2012. Документ опубликован не был.

<sup>11</sup> «203. Стандарт финансового контроля. Последующий контроль исполнения федерального бюджета» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12.02.2008 № 7К (584)). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.ach.gov.ru> по состоянию на 21.02.2013. Документ опубликован не был.

внешнего и внутреннего аудита с сохранением права высшего органа аудита на проведение проверок в соответствующих организациях.

В данной связи необходимо выстраивание единой системы внутреннего контроля и аудита в государственном секторе с соответствующим нормативно-правовым, методологическим, технологическим, техническим, организационным и кадровым обеспечением. При этом, в соответствии с международной практикой внутреннего контроля и аудита, внутренний контроль должен осуществляться непрерывно в любом распорядителе или получателе бюджетных средств, начиная с исполнителя, непосредственно осуществляющего операции с бюджетными средствами (самоконтроль), до руководителей всех уровней.

Подразделения внутреннего финансового аудита, в соответствии с международными стандартами, должны стать составной частью системы внутреннего контроля и осуществлять мониторинг реализации процедур внутреннего контроля, оценку их эффективности и выработку рекомендаций по укреплению внутреннего контроля. При этом принципиально важно обеспечить организационную независимость подразделений внутреннего финансового аудита, их подотчетность непосредственно высшему руководству организации.

Указанные цели и задачи подразумевают реформирование системы правового регулирования внутреннего финансового контроля.

При этом необходимо учитывать следующие факторы:

1) согласно принципам программно-ориентированного бюджетирования параметры, которые доводятся до субъектов бюджетного планирования (СБП) в соответствии со среднесрочным финансовым планом, должны «согласовываться с распределением расходов по различным направлениям и подведомственным учреждениям при активном участии тех, кто будет принимать конкретные решения в процессе исполнения бюджета»<sup>12</sup>. Применение указанного подхода предполагает расширение прав субъектов бюджетного планирования, что влечет за собой не только возможность более эффективного использования бюджетных средств, но и возрастание риска совершения противоправных и недобросовестных действий;

2) разработка подразделениями внутреннего финансового контроля стандартов и процедур составления и исполнения бюджета способна качественно повысить общую результативность финансового контроля,

---

<sup>12</sup> Пири А. Реформа бюджетного процесса в РФ: дальнейшие шаги // Бюджет. 2006. № 2.

поскольку подобный подход позволяет максимально учитывать специфику деятельности конкретных получателей бюджетных средств;

3) наличие «внутренних» стандартов и процедур проверки их соблюдения дает возможность органам внешнего финансового контроля повысить эффективность их деятельности за счет сокращения числа т.н. процедур «по существу» в силу того, что многочисленные контрольные действия должны осуществляться подразделениями внутреннего контроля и не нуждаются в дублировании;

4) применение «внутренних» стандартов и процедур на этапе фактической реализации хозяйственных операций способствует выявлению противоправных и недобросовестных действий в момент их осуществления, что является важным фактором профилактики и своевременного выявления признаков нарушений бюджетного законодательства;

5) подготовка и организация мер, направленных на повышение результативности использования бюджетных средств, контрольными подразделениями органов исполнительной власти позволяет создать детальную и «объектно-ориентированную» систему требований к процедурам планирования и осуществления бюджетных расходов, исходя из критерия их эффективности.

Особого внимания заслуживает также проблема применения стандартов внутреннего государственного финансового контроля. В существующих условиях использование единых стандартов способно повысить общий методический уровень контрольной деятельности. Вместе с тем даже в разработках, получивших международное признание, например в Руководстве ИНТОСАИ по применению стандартов внутреннего контроля в бюджетной сфере (INTOSAI GOV 9100)<sup>13</sup>, используется Концептуальная модель внутреннего контроля COSO<sup>14</sup>, предложенная Комитетом спонсорских организаций Комиссии Тредвея (США, 1992 г.) для обеспечения достоверности корпоративной отчетности.

Представляется, что стандарты ВГФК должны в большей степени учитывать особенности программно-ориентированного бюджетирования, включая методы оценки прямого и отдаленного социального эффекта, разграничение стадий бюджетного процесса и использование специальной терминологии. Использование стандартов, устанавливающих единые требования к порядку организации и ведения контрольной деятельности, явля-

<sup>13</sup> Официальный сайт ИНТОСАИ: <http://www.psc-intosai.org/>

<sup>14</sup> Официальный сайт Комитета спонсорских организаций США (COSO): <http://www.coso.org>.

ется одним из перспективных направлений совершенствования внутреннего государственного и муниципального контроля<sup>15</sup>.

### Список литературы

1. Кириченко М. Системы внутреннего контроля. Организационные аспекты построения // Финансовая газета. 2013. № 11. С. 8–9.
2. Кабашкин В.А., Мышов В.А. Повышение роли внутреннего аудита и контроля в условиях рыночной экономики // Международный бухгалтерский учет. 2011. № 13. С. 36–46.
3. Соколов Б. Внутренний контроль и аудит // Аудит и налогообложение. 2008. № 12.
4. Пири А. Реформа бюджетного процесса в РФ: дальнейшие шаги // Бюджет. 2006. № 2. С. 34–37.
5. Котов В.В. О проблемах создания и организации деятельности подразделений внутреннего контроля в органах исполнительной власти (местной администрации) // СПС «Консультант Плюс».

---

<sup>15</sup>Котов В.В. О проблемах создания и организации деятельности подразделений внутреннего контроля в органах исполнительной власти (местной администрации) // СПС «Консультант Плюс».

## РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЕ МОДЕЛИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

*М.Н. Кобзарь-Фролова*

*Российский государственный университет правосудия*

Расширение внутреннего рынка, сокращение барьеров в области международной торговли и инвестиций, острая необходимость обеспечения безопасности на внешних границах Европейского союза (далее – Союз, ЕС), вступление в силу Лиссабонского договора (01.12.2009) изменили роль таможенных органов<sup>1</sup>. Исключительной прерогативой таможенных органов ЕС стали отношения в области мониторинга и управления международной торговлей, что сделало их катализатором повышения конкурентоспособности стран и компаний. Это опосредовало изменение таможенного законодательства, в первую очередь принятого в 2008 году Модернизированного таможенного кодекса Таможенного союза Европейского сообщества. В связи с переходом таможенного союза на единую таможенную систему ЕС в 2013 году был принят Единый таможенный кодекс Европейского союза (далее – ЕТК ТС), основные положения которого вступили в силу с 01 июня 2016 года. При этом окончательный переход всех стран-членов ЕС на единую таможенную систему предполагается завершить к 01 января 2021 года. К 31 декабря 2020 года должен полностью закончиться переходный период, когда будет создана IT-инфраструктура, и с этого момента ЕТК ТС будет действовать в полном объеме. К слову сказать, ЕТК ТС ориентирован на способность таможенных органов ЕС отражать сложившуюся экономическую реальность и реализовывать задачи и функции, обновленные их предназначением.

С момента создания Таможенный союз ЕС расширился до 28 членов. В соответствии с нормами главного таможенного закона Союза, таможенные органы ЕС, прежде всего, должны обеспечить надзор за международной торговлей Союза, способствуя честной и открытой торговле; совершают контроль после выпуска товаров для того, чтобы удостовериться в правильности сведений, содержащихся в таможенной деклара-

---

<sup>1</sup> Уместно будет напомнить, что с вступления в силу Лиссабонского договора правопреемником Европейского сообщества стал Европейский союз. С 1 декабря 2009 года Европейское сообщество переименовано в Европейский союз.

ции. Функции таможенных органов ЕС имманентны стоящим перед таможенными органами задачам (статья 2):

- защита финансовых интересов Союза и его государств-членов;
- обеспечение защиты и безопасности Союза и его резидентов;
- защита от несправедливой и незаконной торговли и в то же время поддержка законной коммерческой деятельности;
- защита окружающей среды;
- информирование и консультирование представителей бизнеса и других участников отношений;
- сотрудничество с другими органами власти и ведомствами;
- обеспечение надлежащего баланса между таможенным контролем и упрощением узаконенной торговли.

В этой связи таможенные органы могут проверять любые документы или данные, касающиеся таможенных операций, предшествующих или последующих коммерческих операций с указанными товарами. При этом таможенные органы могут проверять такие товары и/или брать образцы, получая достоверную информацию об их идентичности (статья 27). Проверки таможенные органы могут проводить в помещениях как владельца товаров или его представителя, так и любого лица, непосредственно или опосредованно принимавшего участие в указанных операциях во время своей предпринимательской деятельности.

Таможенные органы ЕС осуществляют контроль и надзор за тем, чтобы платежи в бюджет поступали в полном объеме (взимание таможенных платежей и сборов – функция министерства финансов, министерства финансов и экономического развития государств-членов Союза). Для этих целей таможенные органы проводят контроль страны происхождения товаров, делают оценку таможенной стоимости товаров, сверяют ее с данными Единого таможенного тарифа и устанавливают соответствие стоимости товаров принципам VII Генерального соглашения по тарифам и торговле.

В случаях, прямо предусмотренных в ЕТК ТС, таможенные органы могут проводить таможенный контроль или осуществлять таможенные формальности в отношении ручной клади и ожидаемого багажа пассажиров, совершающих перелет внутренними рейсами Союза или пересекающих море внутри Союза.

Товарные потоки и людские потоки, проходящие ежедневно через таможенную границу ЕС, огромны. Между тем количество служащих таможенных органов ЕС в государствах-членах Союза ежегодно сокращается.



Тому способствует внедрение IT-технологий, разработка телекоммуникационных автоматизированных информационных баз, автоматизация операций по контролю, проверка деклараций и иных первичных документов в электронном виде, применение современных риск-ориентированных моделей и другие средства.

Изучение и анализ положений ЕТК ТС позволяет прийти к выводу, что таможенные органы ЕС осуществляют выборочный, а не сплошной контроль. Об этом свидетельствует, например, норма, что таможенный контроль, помимо выборочных (случайных) проверок, должен прежде всего базироваться на анализе рисков с использованием электронных технологий обработки данных в целях идентификации и оценки рисков и разработки необходимых контрмер на основе критериев, разработанных на национальном уровне, на уровне Союза и, где это возможно, на международном уровне (статья 25).

В ЕТК ТС для государств-членов Союза установлены в качестве правила нормы о том, что финансовый контроль и контроль в области торговой политики осуществляется таможенными органами на основе риск-ориентированных подходов. Размещение товаров в свободных зонах должно рассматриваться как таможенная процедура, предполагающая проведение таможенными органами в отношении товаров мероприятий контроля. При ввозе на таможенную территорию ЕС все поступающие товары должны проходить таможенный контроль и проверку документов.

К слову сказать, поскольку основной задачей создания единого таможенного законодательства была задача гармонизации и оптимизации действующего в объединившихся государствах законодательства, то в целях минимизации рисков для государств-членов Союза, его граждан и его торговых партнеров применение таможенного контроля должно базироваться на общей системе управления рисками и электронной форме ее применения. При этом учреждение системы управления рисками, общей для всех государств-членов, не должно препятствовать проведению ими иных видов проверок.

Важная роль в подготовке ЕТК ТС и выработке мероприятий таможенного контроля отводится Комиссии Европейского союза (далее – Комиссия, Комиссия Союза) и Комитету по таможенному законодательству (далее – Комитет). Работа Комиссии и Комитета строится на паритетных началах. В ЕТК ТС закреплена обязанность для государств-членов Союза, совместно с Комиссией Союза, разработать, вести и применять общую систему управления рисками, общие критерии оценки

рисков, меры контроля и области, подлежащие контролю. Комиссия Союза выявляет эффективность работы риск-ориентированных моделей, распространяет накопившийся опыт среди государств-членов Союза, а также организует работу, направленную на совершенствование средств, приемов и способов, применяемых таможенными органами в рамках риск-ориентированных моделей.

Комиссия в части таможенного контроля, в соответствии с регулирующей процедурой, указанной в статье 184(2), уполномочена выработать и внедрить:

- а) общую систему управления рисками;
- б) общие риск-ориентированные критерии и области приоритетного контроля;
- в) систему обмена информацией о рисках и их анализе, аспектах риска между таможенными администрациями.

Уместно будет отметить, что понятие «риск», в соответствии с правилами ЕТК ТС, означает следующее: вероятность возникновения событий при ввозе, вывозе, транзите, перевозке или конечном использовании товаров, перемещаемых между таможенной территорией Союза и государствами-членами ЕС и территориями вне Союза, а также при нахождении на территории ЕС товаров, не имеющих статуса товаров Союза, которые приведут к любому из следующих результатов:

- а) послужат препятствием правильному применению национальных мер защиты и обеспечения безопасности Союза или иных мер, принятых на уровне ЕС;
- б) подвергнут риску финансовые интересы Союза и государств – членов ЕС;
- в) создадут угрозу безопасности Союза и его резидентов, здоровью людей, животных и растений, окружающей среде или потребителям.

Система управления рисками строится таким образом, что в её основе находится созданная таможенными органами государств-членов ЕС информационная база об участниках внешнеэкономических отношений и иных лицах, хотя бы раз пересекавших таможенную границу ЕС. Немаловажная роль отводится работе, базирующейся на обмене информацией, касающейся рисков и их анализа, собранной таможенными администрациями государств-членов ЕС и другими органами власти. При этом в ЕТК ТС действует правило о том, что контроль, базирующийся на такой информации и критериях, должен проводиться без ущерба для

других видов контроля, перечисленных в статье 25, и согласовываться с другими действующими положениями кодекса.

Вопросы взаимодействия таможенных органов государств-членов ЕС с иными органами власти и администрациями для целей проведения таможенного контроля регламентируются национальным законодательством. Такой контроль необходим в тех случаях, когда одни и те же товары подлежат помимо таможенного контроля, выполняемого таможенными органами, иному виду контроля, выполняемого иными компетентными органами и службами. Например, контроль радиоактивной безопасности товаров, проведение экспертиз на соответствие товаров заданным в представленных первичных документах параметрам и др.

Имея в виду обеспечение безопасности ЕС, а также граждан, таможенные органы государств-членов Союза не должны препятствовать скорейшему прохождению товаров через пункты контроля. Комиссией Союза установлены требования о том, что при проведении совместных мероприятий по контролю товаров, в тесном сотрудничестве с указанными иными органами и службами, таможенные органы должны стремиться обеспечить осуществление указанного вида контроля по возможности в то же время и на том же месте, что и таможенный контроль. Действие правила проведения видов контрольных мероприятий в рамках «одно окно» не может быть отменено. Таможенный контроль, должен, прежде всего, базироваться на основе критериев, разработанных на национальном уровне, на уровне Союза и, где это возможно, на международном уровне. При этом координирующая функция в проведении совместных контрольных мероприятий остается за таможенными органами ЕС.

В целях снижения рисков и в рамках борьбы с подделками и контрафактами, созданными на основе существующего материала, таможенные органы государств-членов ЕС могут обмениваться друг с другом и с Комиссией Союза данными, полученными в связи с ввозом, вывозом, транзитом, транспортировкой, хранением товаров и полномочиями в отношении товаров, в том числе в связи с почтовыми перевозками, перемещаемыми между таможенной территорией Союза и другими территориями, наличием на таможенной территории и перемещением по ней товаров, не являющихся товарами Союза, и товаров, помещенных под процедуру конечного использования, а также результатами любого контроля (статья 26).

В целях снижения рисков и в случае необходимости предотвращения преступлений таможенные органы ЕС осуществляют обмен данными и

документами, прилагаемыми участниками внешнеэкономической деятельности к декларациям. Немаловажное значение в борьбе с проявлениями деликтности имеют решения и извещения в рамках обмена между таможенными органами и экономическими операторами. Возможность сбора, хранения, обмена и использования таких данных регламентируется единым таможенным законодательством Союза. Таможенные органы и экономические операторы могут обмениваться любой информацией, требования о предоставлении которой специально указаны в таможенном законодательстве Союза, в частности в целях взаимного сотрудничества по вопросам определения и противодействия рискам. Такой обмен должен происходить по письменному согласию экономического оператора о сотрудничестве и может включать в себя доступ таможенных органов к компьютерным системам экономических операторов (статья 7).

В целях анализа рисков и борьбы с преступностью таможенные органы ЕС используют данные международных стандартов. Для надлежащего применения таможенного контроля, где это необходимо, применяются данные коммерческой практики.

Государства-члены совместно с Комиссией на национальном уровне должны разработать, вести и применять общую систему управления рисками, основанную на обмене информацией, касающейся рисков и их анализа, осуществляемом таможенными администрациями, в рамках которой будут установлены, помимо прочего, общие критерии оценки рисков, меры контроля и области, подлежащие контролю в первую очередь. Контроль, базирующийся на такой информации и критериях, должен проводиться без ущерба для других видов контроля.

В связи с тем, что помимо прочих, возложенных на таможенные органы ЕС задач, имеется поддержка законной коммерческой деятельности, Комиссия считает, что следует принимать во внимание добросовестность лиц при прохождении процедур таможенного контроля. Также это касается лиц, в случаях возникновения таможенной задолженности и при выявлении ошибок, допущенных должником, возникших по невнимательности или непониманию действующего переходного законодательства.

Следующий шаг, который был предпринят Комиссией Союза и подлежит внедрению до 31.12.2020 года, – это установление признаков, на основе которых будут применяться экспортные и импортные пошлины и иные меры, касающиеся торговли товарами государствами-членами ЕС. Не менее целесообразным стал вопрос об установлении четких положений, регламентирующих выпуск товаров и подтверждение происхождения това-

ров в Союзе, в тех случаях, когда этого требуют особенности внешнеэкономической деятельности.

Также были приняты меры, направленные на модернизацию и рационализацию правил о таможенном декларировании товаров в государствах-членах ЕС и о помещении товаров под таможенную процедуру. В частности, было закреплено требование и выработана программа, на основании которых таможенные декларации стали подаваться/приниматься в электронном виде. Это не исключает возможности подачи такого типа декларации, как упрощенная декларация, правила подачи которой нашли отдельное закрепление в ЕТК ТС.

В заключении хотелось бы отметить, что контрольные полномочия таможенных органов, закрепленные в ЕТК ЕС, относятся ко всем странам-участникам Союза. Специалисты многих стран мира отмечают, что таможенное законодательство ЕС считается в высокой степени унифицированным и соблюдается всеми странами-участниками. В ЕТК ЕС прямо указано, что национальное законодательство государств-участников Союза в сфере таможенного дела и таможенных отношений должно ориентироваться на нормы Единого таможенного кодекса Европейского союза.

Риск-ориентированные модели, применяемые таможенными органами ЕС, разрабатываются непосредственно государствами-участниками, с учетом рекомендаций Комиссии Европейского союза, основаны на применении IT-технологий, внедрении автоматизированных информационных баз в систему контроля, автоматизации операций по контролю, прохождении всех процедур по представлению и проверке деклараций и иных первичных документов в электронном виде. В основе системы управления рисками находятся: международные стандарты, информационная база таможенных органов ЕС об участниках внешнеэкономических отношений и иных лицах, хотя бы раз пересекавших таможенную границу ЕС, а также обмен информацией, собранной другими органами власти. Немаловажное значение имеет принцип презумпции добросовестности участников внешнеэкономической деятельности, который является законодательно закрепленной в ЕТК ЕС основой риск-ориентированных моделей в деятельности таможенных органов ЕС.

### Список литературы

1. Шестакова Е. Таможенный кодекс Европейского Союза. URL: <http://lawedication.com/blog/2013/11/28/tamozhennyj-kodeks-evropejskogo-soyuz/>.

## ИНСТИТУТ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК В СИСТЕМЕ МЕР ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

*О.И. Лютова*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

К институту налоговых проверок наблюдается повышенный интерес, поскольку в зависимости от их результативности может существенно варьироваться размер налоговых обязательств налогоплательщика. В связи с этим безусловный интерес на постоянной основе вызывает соответствующая область законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, регламентирующая их организацию и проведение, оформление результатов, а также практика его применения. Так, например, А.В. Брызгалин, руководитель группы компаний «Налоги и финансовое право» (г. Екатеринбург), выступая на конференции «Налоговое право в решениях Конституционного суда Российской Федерации за 2016 год», подчеркнул несколько проявлений современных правовых реалий, связанных с правовой регламентацией и правоприменением процедурных норм налогового права, и прежде всего «отход от формальной определенности права и переход к общим категориям («по понятиям»). Процедурам уделяется мало внимания, их роль уменьшается. Почему – они устарели, распространены злоупотребления? Но мы можем наблюдать формализацию правовых процессов, игнорирование их регулятивной и защитительной сути, «ответственность без вины» и «без вреда»<sup>2</sup>. Как представляется, прежде всего подобные процессы влияют на организацию и осуществление налоговых проверок, в связи с чем считаем необходимым указать на ряд тенденций развития соответствующего института налогового права.

Во-первых, налоговая проверка становится формальным основанием для расширительного толкования норм Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), что весьма спорно ввиду публично-правового характера налоговых отношений, и может служить для существенных доначислений по ее итогам. Подобную тенденцию наглядно можно проиллюстрировать на примере применения ст. 20 и п. 2 ст. 105.1 НК РФ о критериях (признаках) взаимозависимости.

Формулируя указанные признаки в НК РФ, законодатель фактически использует два критерия – степень финансового участия одного лица в уставном или складочном капитале другого с установлением ее доли

<sup>2</sup> <http://nalogoved.ru/news/3912> (дата обращения: 19.06.2017).

(имущественный критерий (прямой или косвенный)), а также случаи непосредственной зависимости, в том числе подчиненности физических лиц (личностный критерий). При этом в п. 7 ст. 105.1 НК РФ указывается, что могут быть и иные критерии взаимозависимости, если они будут установлены судом. В соответствии с разъяснениями, данными Минфином России, установление взаимозависимости возможно при условии, что существующие между лицами отношения влияют (или могут повлиять) на условия заключаемых ими договоров или на результаты их деятельности либо результаты деятельности представляемых ими лиц<sup>3</sup>.

Однако при проведении как выездных, так и камеральных налоговых проверок налоговые органы устанавливают какие-либо обстоятельства, не указанные в п. 2 ст. 105.1 НК РФ, которые, по их мнению, свидетельствуют о наличии взаимозависимости, влияние которых на результаты экономической деятельности впоследствии доказывают в спорах с налогоплательщиками в судебном порядке. Анализ судебно-арбитражной практики показал, что такими обстоятельствами могут быть следующие ситуации:

- учредителями данных организаций являются одни и те же лица<sup>4</sup>;
- с учетом конкретных обстоятельств взаимозависимыми лицами могут быть признаны юридическое лицо и его руководитель<sup>5</sup>;
- суд признал взаимозависимыми для целей налогообложения юридическое лицо и его работников<sup>6</sup>;
- взаимозависимы акционерное общество и его акционер, владеющий контрольным пакетом акций данного акционерного общества<sup>7</sup>;

<sup>3</sup> Письмо Минфина России от 14 ноября 2013 г. № 03-01-18/48779. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> П. 1 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 марта 2003 г. № 71 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. № 5; Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 11 октября 2002 г. по делу № А38-17/98-02. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> П. 2 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 марта 2003 г. № 71 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. № 5; Постановление Федерального Арбитражного Суда Западно-Сибирского округа от 22 марта 2004 г. по делу № Ф04/1439-446/А27-2004. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 13 апреля 2006 г. по делу № А17-2238/5-2005. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Постановление Федерального Арбитражного Суда Западно-Сибирского округа от 23 августа 2004 г. по делу № Ф04-5619/2004. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

– суд посчитал налогоплательщика и его контрагента взаимозависимыми на том основании, что директор налогоплательщика является учредителем контрагента, одно и то же лицо является главным бухгалтером обеих организаций<sup>8</sup>;

– субъекты хозяйственной деятельности могут быть признаны взаимозависимыми в связи с ранее существовавшими тесными корпоративными отношениями<sup>9</sup>;

– для признания лиц взаимозависимыми по п. 2 ст. 20 НК РФ одних оснований взаимозависимости, указанных в других правовых актах, недостаточно. Налоговый орган обязан доказать, а суд – установить и подтвердить в своем решении, что отношения между этими лицами объективно могут повлиять на результаты сделок по реализации товаров (работ, услуг)<sup>10</sup>.

Кроме того, на практике интерес налоговых органов вызывают ситуации, когда, например, организации территориально находятся в одном и том же офисе, у них один телефон и счет в банке; организации кредитуют друг друга на условиях выгоднее рыночных, не выставляют претензии при просрочке поставок товаров и т.д. Подобные ситуации, по мнению налогового органа, влекут получение необоснованной налоговой выгоды и получили в практике работы налоговых консультантов название «неюридических признаков взаимозависимости».

Таким образом, институт налоговых проверок активно влияет на развитие нормативного понятия взаимозависимости, деформируя налоговое законодательство посредством судебной практики.

---

<sup>7</sup> П. 4 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 марта 2003 г. № 71 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. № 5.

<sup>8</sup> Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 16 июня 2006 г. по делу № А56-19172/2005. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 18 января 2005 г. по делу № Ф08-6499/2004-2474А. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Федерального Арбитражного Суда Западно-Сибирского округа от 17 декабря 2007 г. по делу № Ф04-145/2007(166-А03-25). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 18 сентября 2007 г. по делу № А78-5307/06-Ф02-4651/07. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 14 мая 2008 г. по делу № Ф03-А04/08-2/1542. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».



Во-вторых, наблюдается потеря ориентиров правоприменения, вызванная, в том числе, проведенной судебной реформой, что непосредственно сказывается на мероприятиях налогового контроля. Вместо того чтобы идти по пути поступательного развития судебных доктрин, фактически были перечеркнуты наработки Высшего арбитражного суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) по некоторым вопросам применения налогового законодательства. В этом отношении весьма интересный вопрос девальвации правовых позиций ВАС РФ в отношении истребования документов при проведении выездных налоговых проверок представляет собой проблема точного определения количества и наименования истребуемых документов.

Как известно, налогоплательщик не вправе препятствовать мероприятиям налогового контроля, что обеспечено обязанностью налогоплательщика обеспечить доступ к документам проверяемой организации, что, в свою очередь, обеспечено ответственностью на основании ст. 126 НК РФ, согласно которой непредставление в установленный срок налогоплательщиком в налоговые органы документов влечет взыскание штрафа в размере 200 рублей за каждый непредставленный документ.

При этом НК РФ, по справедливому замечанию И.И. Ягловича, «НК РФ не описывает механизм истребования подробно, ограничиваясь лишь констатацией права проверяющего истребовать у проверяемого необходимые для проверки документы»<sup>11</sup>. В связи с этим возникает закономерный вопрос о количестве и видах документов, а также их реквизитах, которые налоговые органы могут истребовать у проверяемого лица, что может существенно повлиять на размер штрафа. К сожалению, эти вопросы в НК РФ и иных правовых актах не урегулированы, однако решаются на уровне судебной практики, которая развивается различно.

Впервые разъяснение по количеству и реквизитам запрашиваемых в ходе налоговой проверки документов дал Президиум ВАС РФ в Постановлении от 08.04.2008 г. по делу № А56-1455/2007: «Если требование о предоставлении документов не исполнено налогоплательщиком по причине неопределенности истребуемых документов, нет оснований для применения предусмотренной п. 1 ст. 126 НК РФ ответственности»<sup>12</sup>. Примечательно, что суд согласился с доводами заявителя, что указание на название документа и период его составления не являются достаточными данными для точного их определения.

---

<sup>11</sup> Яглович И.И. Неограниченная ответственность налогоплательщика за непредоставление документов // Налоговед. 2017. № 6. С. 49.

<sup>12</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2008 г. по делу № А56-1455/2007 // Вестник ВАС РФ. 2008. № 7.

Однако после упразднения ВАС РФ ситуация изменилась на строго противоположную, и в судебных решениях можно встретить совершенно иные суждения. Например, в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12 декабря 2016 г. по делу № А46-4871/2016 сделан вывод о том, что «отсутствие указания на количество и реквизиты документов не может служить основанием для освобождения налогоплательщика от ответственности»<sup>13</sup>.

На первый взгляд, ситуацию разрешило Определение ВС РФ от 4 февраля 2016 г. по делу № А33-2660/2015, где указано, что налогоплательщик не может привлекаться к налоговой ответственности по п. 1 ст. 126 НК РФ, если число не предоставленных им документов с достоверностью не определено налоговым органом, при этом установление размера штрафа исходя из предполагаемого наличия у проверяемого хотя бы одного из числа запрошенных видов документов недопустимо<sup>14</sup>. Однако в Определении от 14 июня 2017 г. № 305-КГ17-6715 ВС РФ в вопросе о привлечении к ответственности по ст. 126 НК РФ вновь поддержал налоговый орган, оштрафовав налогоплательщика на сумму практически 1 миллион рублей, указав на то, что отсутствие в требованиях налоговой инспекции информации о количестве и реквизитах документов не является основанием для освобождения налогоплательщика от ответственности<sup>15</sup>.

Таким образом, правовой статус налогоплательщика, привлекаемого к ответственности на основании п. 1 ст. 126 НК РФ за непредоставление документов в ходе осуществления налоговых проверок, с точки зрения его правового регулирования НК РФ, вполне стабилен и неизменен. Однако реальное его правовое положение весьма различно и зависит от факта расширительного толкования соответствующих норм НК РФ судами, что может повлечь для налогоплательщика существенные расходы.

### Список литературы

1. Яглович И.И. Неограниченная ответственность налогоплательщика за непредоставление документов // Налоговед. 2017. № 6. С. 49–57.

---

<sup>13</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12 декабря 2016 г. по делу № А46-4871/2016. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2016 г. по делу № А33-2660/2015. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2017 г. № 305-КГ17-6715. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

## ПОВЫШЕНИЕ СТАТУСА «ОТКАЗНЫХ» ОПРЕДЕЛЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОЛЛЕГИИ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ ЧЕРЕЗ ОБОБЩЕНИЕ ПРАКТИКИ ФНС РОССИИ

*Ж.Г. Попкова*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

В ряде определений Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации (далее – СК ЭС ВС РФ), в том числе от 19 июня 2015 г. по делам № 305-ЭС15-2485, № 305-ЭС15-782, № 305-ЭС15-1689, № 305-ЭС15-2487, № 305-ЭС15-2517, № 305-ЭС15-2545, № 305-ЭС15-2617, от 22 июня 2015 г. по делу № 305-ЭС15-1385, выражена, как представляется, крайне интересная правовая позиция: ссылка ответчика на определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ), которым было отказано в передаче для пересмотра в порядке надзора судебных актов по аналогичному спору, не принимается, поскольку указанный судебный акт не относится к тем, которые формируют судебную практику.

Данный подход, следует полагать, корреспондирует с правовой позицией, ранее изложенной в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации (далее – КС РФ) от 21 января 2010 г. № 1-П, в соответствии с которым решение вопроса о придании толкованию норм права на основе обобщения судебной практики характера правовой позиции, имеющей обратную силу, не может быть осуществлено коллегиальным составом судей ВАС РФ, выполняющим функцию предварительного рассмотрения соответствующих заявлений и представлений и не наделенным правом давать разъяснения по вопросам судебной практики.

В настоящее время, в связи с упразднением ВАС РФ, актуален вопрос о том, какие определения СК ЭС можно было бы обозначить как практикообразующие.

Строго говоря, в части 4 статьи 170 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) предусмотрено, что в мотивировочной части решения могут содержаться ссылки на постановления Пленума ВС РФ и сохранившие силу постановления Пленума ВАС РФ по вопросам судебной практики, а также на постановления Президиума ВС РФ и сохранившие силу постановления Президиума ВАС РФ.

По этой причине ни определения «троек» судей, вынесенные по итогам заседания в соответствии со статьями 291.9 – 291.15 АПК РФ; ни, тем более, «отказные» определения, вынесенные единолично судьей СКЭС, которыми отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании СКЭС в порядке статьи 291.8 АПК РФ, с точки зрения АПК РФ, не являются практикообразующими.

Однако интересно то, что непосредственно в некоторых определениях СКЭС можно обнаружить ссылки на иные определения СКЭС. Во всяком случае, есть примеры определений, вынесенных по итогам заседания «тройкой» судей, в которых имеются ссылки на иные определения «троек» судей:

– от 23 ноября 2016 г. по делу № 306-АД16-11718 (ссылка на правовую позицию, ранее изложенную в Определении от 17 февраля 2016 г. по делу № 305-АД15-10488);

– от 26 января 2017 г. по делу № 305-КГ16-13478 (ссылка на правовую позицию, ранее изложенную в Определении от 30 ноября 2016 г. по делу № 305-КГ16-10138);

– от 3 марта 2017 г. по делу № 302-ЭС16-15829 (ссылка на правовую позицию, ранее изложенную в Определении от 21 октября 2016 г. по делу № 309-ЭС16-8125);

– от 17 марта 2017 г. по делу № 305-КГ16-17247 (ссылка на правовую позицию, ранее изложенную в Определении от 23 сентября 2016 г. по делу № 305-КГ16-5939).

Одновременно можно отметить, что в определениях, вынесенных по итогам заседания «тройкой» судей СКЭС, затруднительно обнаружить ссылки на «отказные» определения, вынесенные единолично судьей СКЭС, которыми отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании СКЭС.

Таким образом, можно утверждать, что «тройки» судей СКЭС по факту рассматривают иные определения «троек» СКЭС как практикообразующие; и не рассматривают в таком качестве «отказные» определения СКЭС. Соответственно, в некотором смысле определения «троек» СКЭС в настоящее время стали аналогом постановлений Президиума ВАС РФ по конкретным делам.

Кроме того, Президиумом ВС РФ периодически утверждаются обзоры судебной практики Верховного суда Российской Федерации (в том числе общего характера, принимаемые ежеквартально). В числе последних обзоров можно упомянуть:

– Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017), утвержден 26 апреля 2017 г. Президиумом ВС РФ (в нем, в частности, проанализировано упомянутое Определение «тройки» судей СК ЭС от 30 ноября 2016 г. по делу № 305-КГ16-10138);

– Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017), утвержден 16 февраля 2017 г. Президиумом ВС РФ (в нем, в частности, проанализировано упомянутое Определение «тройки» судей СК ЭС от 23 ноября 2016 г. по делу № 306-АД16-11718);

– Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016), утвержден 20 декабря 2016 г. Президиумом ВС РФ (в нем, в частности, проанализировано упомянутое Определение «тройки» судей СК ЭС от 23 сентября 2016 г. по делу № 305-КГ16-5939).

Примечательно то, что в обзорах судебной практики ВС РФ анализируются определения, вынесенные по итогам заседания «тройки» судей СК ЭС, но не упоминаются «отказные» определения, вынесенные единолично судьей СК ЭС, что подтверждает ранее сделанный вывод о практикообразующем характере определений первого типа.

Указанный вопрос имеет еще один интересный аспект, который фактически формируется, например, ФНС России. Так, главное контрольное налоговое ведомство достаточно часто анализирует и обобщает «налоговую» судебную практику и направляет в подведомственные налоговые органы письма (обзоры). В качестве примеров можно привести письма:

– от 31 октября 2013 г. № СА-4-9/19592 «О направлении обзора практики рассмотрения жалоб налогоплательщиков и налоговых споров арбитражными судами по вопросам необоснованной налоговой выгоды»;

– от 24 декабря 2013 г. № СА-4-7/23263 «О направлении обзора практики рассмотрения налоговых споров Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и толковании норм законодательства о налогах и сборах, содержащемся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации за 2013 год»;

– от 17 июля 2015 г. № СА-4-7/12690 «О направлении обзора судебных актов, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации по вопросам налогообложения за период 2014 года и первое полугодие 2015 года»;

– от 17 июля 2015 г. № СА-4-7/12693 «О направлении обзора судебных актов, вынесенных Верховным Судом Российской Федерации по вопросам налогообложения за период 2014 года и первое полугодие 2015 года»;

– от 24 декабря 2015 г. № СА-4-7/22683 «Обзор судебных актов, принятых Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации по вопросам налогообложения во втором полугодии 2015 года»;

– от 7 июля 2016 г. № СА-4-7/12211 «Обзор правовых позиций, отраженных в судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, принятых в первом полугодии 2016 года по вопросам налогообложения»;

– от 19 декабря 2016 г. № СА-4-7/24347 «Обзор судебной арбитражной практики по вопросу реализации налоговыми органами обязанности, установленной подпунктом 2 пункта 2 статьи 45 Налогового кодекса РФ»;

– от 21 декабря 2016 г. № БС-4-21/24530 «Позиции высших судов по вопросам администрирования налогов на имущество организаций за 9 месяцев 2016 года»;

– от 23 декабря 2016 г. № СА-4-7/24825 «Обзор правовых позиций, отраженных в судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, принятых во втором полугодии 2016 года по вопросам налогообложения»;

– от 23 марта 2017 г. № ЕД-5-9/547 «О выявлении обстоятельств необоснованной налоговой выгоды»;

– от 17 апреля 2017 г. № СА-4-7/7288 «О направлении для использования в работе обзора правовых позиций, отраженных в судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, принятых в первом квартале 2017 года, по вопросам налогообложения».

Как правило, анализируемая практика представляет собой определения «троек» СК ЭС. Например, в письме от 23 марта 2017 г. № ЕД-5-9/547 «О выявлении обстоятельств необоснованной налоговой выгоды» изучены и прокомментированы Определения ВС РФ от 29 ноября 2016 г. № 305-КГ16-10399 и от 6 февраля 2017 г. № 305-КГ16-14921, а также сделан вывод о том, что об умышленных действиях налогоплательщика, направленных на получение необоснованной налоговой выгоды путем совершения операции с проблемным контрагентом или путем создания формального документооборота с использованием цепочки контрагентов, могут свидетельствовать установленные факты юридической, экономической и иной подконтрольности, в том числе на основании взаимозависимости спорных контрагентов проверяемому налогоплательщику, обстоятельства, свидетельствующие о согласованности действий участников сделки (сделок), а так-

же (или) доказательства нереальности хозяйственной операции (операций) по поставке товаров (выполнению работ, оказанию услуг).

Но особый интерес представляет то, что в данных письмах ФНС России, обычно содержащих указание «для использования в работе», в качестве судебной практики упоминаются и «отказные» определения, вынесенные единолично судьей СК ЭС. В частности, в письме ФНС России от 7 июля 2016 г. № СА-4-7/12211 упомянуты, в том числе, определения ВС РФ от 29 февраля 2016 г. по делу № 309-КГ15-20141 (по экспорту товаров и применению налоговой ставки 0% по НДС), от 26 января 2016 г. № 310-КГ15-18128 (правовые последствия представления уточненной налоговой декларации по НДС после вынесения решения по результатам камеральной налоговой проверки предыдущей декларации), от 26 января 2016 г. по делу № 304-КГ15-18260 (по применению налоговой ставки 0% по НДС в отношении услуг по подаче вагонов под погрузку для осуществления международных перевозок). По всей видимости, правовые позиции судей, изложенные в таких определениях, расцениваются ФНС России как правильные, даже если позиция налоговых органов в них не поддержана. Соответственно, некоторые «отказные» определения СК ЭС могут быть рассмотрены как практико-образующие, с точки зрения ФНС России.

При этом, исходя из Постановления КС РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П, не исключается право Федеральной налоговой службы принимать акты информационно-разъяснительного характера, с тем чтобы обеспечить единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории Российской Федерации. Такие акты адресованы непосредственно налоговым органам и должностным лицам, применяющим соответствующие законоположения. Обязательность содержащихся в них разъяснений для налогоплательщиков нормативно не закреплена. Вместе с тем поскольку в силу принципа ведомственной субординации территориальные налоговые органы обязаны в правоотношениях с налогоплательщиками руководствоваться исходящими от Федеральной налоговой службы разъяснениями норм налогового законодательства, такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков.

Соответственно, правовые позиции, изложенные в «отказных» определениях СК ЭС, упомянутые в соответствующих письмах ФНС России, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов могут приобрести, по сути, обязательный характер и для неоп-

ределенного круга налогоплательщиков. Тем самым фактически повышается статус таких «отказных» определений.

Следует отметить, что рассматриваемая проблема имеет и иные, не менее интересные аспекты. Так, обобщением судебной практики занимается, например, и ФАС России (Письмо от 12 марта 2014 г. № АД/8919/14 «О направлении разъяснений и обзора судебной практики по вопросам, связанным с порядком обеспечения муниципальным бюджетным учреждением, являющимся хозяйствующим субъектом, возложенных на него функций по реализации полномочий органа местного самоуправления, при условии установленного запрета совмещения функции органа власти и хозяйствующего субъекта»). При этом в данном письме анализируются и акты арбитражных судов первой (апелляционной, кассационной) инстанции по делам, по которым отказано в передаче дела в Президиум ВАС РФ, либо вообще не обжаловавшиеся в ВАС РФ.

Кроме того, и в некоторых разъясняющих актах ВС РФ могут быть ссылки на судебную практику судов, не «доходившую» до ВС РФ. Например, в Обзоре практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации, утвержденном Президиумом ВС РФ 21 октября 2015 г., сделаны в т.ч. ссылки на материалы судебной практики арбитражных судов Центрального округа, Дальневосточного округа, Поволжского округа (без указания номеров дел). В некоторых положениях Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с применением отдельных положений раздела V.1 и статьи 269 Налогового кодекса Российской Федерации, утвержденного Президиумом ВС РФ 16 февраля 2017 г. (например – в пункте 2), в отличие от других пунктов, нет ссылок на то, что дело «доходило» до ВС РФ, либо совершенно точно указано (в т.ч. в пункте 5), что дело «остановилось» на уровне арбитражного судебного округа.

Соответственно, после принятия Постановления КС РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П (что прямо следует из пояснительной записки к законопроекту № 892355-6) скорректирована глава 21 КАС РФ, которая теперь допускает оспаривание нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Таким образом, потенциально может иметь место весьма неоднозначная ситуация с оспариванием разъяснений ФНС России (ФАС России и т.д.), в которых комментируются судебные акты, как являющиеся, так и не являющиеся практикообразующими.



**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
АННУЛИРОВАНИЯ  
КВАЛИФИКАЦИОННЫХ АТТЕСТАТОВ  
У СПЕЦИАЛИСТОВ ФИНАНСОВОГО РЫНКА**

*А.В. Сладкова*

*Московский государственный юридический университет  
им. О.Е. Кутафина*

Фундаментальное значение для административного надзора в различных сферах экономики, в том числе в области рынка ценных бумаг, имеет Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором предусмотрено системное повышение эффективности государственного регулирования экономики. Помимо того, в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы<sup>1</sup> к числу основных мер, при помощи которых проводится совершенствование государственного регулирования, были указаны: лицензирование, уведомительный порядок осуществления предпринимательской деятельности, аккредитация, государственный контроль и надзор, а также саморегулирование.

В соответствии со статьей 42 подпунктом 14 Федерального закона от 22 апреля 1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» Банк России устанавливает квалификационные требования к работникам профессиональных участников рынка ценных бумаг, требования к профессиональному опыту лиц, осуществляющих функции единоличного исполнительного органа профессиональных участников рынка ценных бумаг, утверждает программы квалификационных экзаменов для аттестации граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, определяет условия и порядок аккредитации организаций, осуществляющих аттестацию граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в форме приема квалификационных экзаменов и выдачи квалификационных аттестатов, осуществляет аккредитацию таких организаций, определяет типы и формы квалификационных аттестатов и ведет реестр аттестованных лиц.

---

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р // СПС «КонсультантПлюс»: Российское законодательство (Версия «Проф»).

Согласно пункту 10 статьи 44 закона о рынке ценных бумаг Банк России вправе аннулировать квалификационные аттестаты физических лиц в случае неоднократного или грубого нарушения ими законодательства Российской Федерации о ценных бумагах.

В соответствии с пунктом 6 Положения о специалистах финансового рынка, утвержденного Приказом ФСФР России от 28.01.2010 № 10-4/пз-н (далее – Положение о специалистах финансового рынка), ФСФР России (в настоящее время Банк России. – *А.С.*) принимает решение об аннулировании квалификационного аттестата аттестованного лица в случае *неоднократного* или *грубого нарушения аттестованным лицом* законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, законодательства Российской Федерации об инвестиционных фондах или законодательства Российской Федерации о негосударственных пенсионных фондах, а также настоящего Положения, в том числе если исполнение или неисполнение аттестованным лицом *своих обязанностей повлекло* нарушение организацией (ее филиалом) указанного в настоящем пункте Положения законодательства. Следовательно, для того чтобы аннулировать квалификационный аттестат, необходимо установить правовую *связь* между исполнением или неисполнением аттестованным лицом своих обязанностей и наступившими последствиями, повлекшими нарушение организацией указанного в п. 6 Положения о специалистах финансового рынка законодательства.

Однако часто в тексте приказа Банка России об аннулировании квалификационных аттестатов *не указано*, какие именно неоднократные нарушения законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и об инвестиционных фондах физического лица послужили основанием для издания приказа, а также непонятно, неисполнение каких обязанностей физического лица повлекло неоднократные нарушения обществом законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и об инвестиционных фондах.

Важное место в административно-процессуальной деятельности занимает административно-надзорное производство, которая служит процессуальной формой реализации административного надзора. Под ним мы понимаем особую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанной с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно не подчиненных государственных органов власти и их долж-

ностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан<sup>2</sup>.

Законодательством о рынке ценных бумаг предусматриваются особенности осуществления надзорной деятельности, которые могут выражаться в разных формах.

К ним в первую очередь относится приостановление и (или) аннулирование лицензии участника фондового рынка. Данная мера применяется лицензирующим органом в случае неоднократного (два и более раза) нарушения в течение одного года участником рынка ценных бумаг законодательства о ценных бумагах, об инсайде, об исполнительном производстве, закона о банкротстве и некоторых других. Приостановление действия лицензии осуществляется на срок до 6 месяцев.

К сожалению, законодатель подробно не характеризует действия, которые могут привести к потере (приостановлению) лицензии, а именно: грубое или легкое это должно быть нарушение, умышленное или по неосторожности, устранимое или неустраимое нарушение и т.д. Не установлены критерии разграничения действий, ведущих к приостановлению либо отзыву лицензии, если законом предусмотрена возможность использования любой из названных санкций<sup>3</sup>.

Нормы, регулирующие применение такой санкции, как аннулирование квалификационных аттестатов, страдают теми же недостатками, что были названы выше. *Регламентация процедуры приостановления аттестатов отсутствует, не предусмотрен механизм рассмотрения апелляций на принятые контролирующим органом решения.* Несмотря на то что в законе о рынке ценных бумаг уточнено, что основанием для лишения аттестата является неоднократное или грубое нарушение, более *подробные разъяснения в законодательстве*, а также в подзаконных актах по данному вопросу *не содержатся*. Единственным уточнением является п. 7 Положения о специалистах финансового рынка, в котором сказано, что основанием для аннулирования аттестатов являются нарушения, допущенные специалистами финансового рынка, в связи с кото-

---

<sup>2</sup> Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. 2(5). С. 127–138.

<sup>3</sup> См.: Петров В.О. Лицензирование участников рынка ценных бумаг Российской Федерации: особенности правового регулирования // Юридический мир. 2011. № 5. С. 50–51.

рыми была аннулирована лицензия организации, осуществляющей деятельность на финансовом рынке.

Следовательно, в действующем законодательстве Российской Федерации *отсутствует регламентированный порядок аннулирования квалификационных аттестатов*, который должен осуществляться согласно требованиям процессуального законодательства.

Анализ федеральных законов «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России, Закон о Центральном банке РФ), «О рынке ценных бумаг» также выявил дисбаланс между нормативно-правовой фиксацией мер государственного принуждения и содержанием правомочий лиц, в отношении которых применяются данные меры.

Согласно части 1 статье 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право *свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию*.

В Конституции закреплено, что права и свободы человека и гражданина *могут быть ограничены федеральным законом* только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

В части 1 статьи 15 Основного Закона закреплено, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Таким образом, необоснованное, неправомерное решение об аннулировании квалификационных аттестатов нарушает конституционное право на свободу труда и выбор рода деятельности.

Однако в Законе о Центральном банке РФ, в законе «О рынке ценных бумаг» отсутствуют нормы, закрепляющие права и обязанности лиц по делам о правонарушениях в сфере финансового рынка, в том числе в случае аннулирования квалификационных аттестатов. Данная мера государственного принуждения влечет такое негативное последствие в отношении специалиста финансового рынка, как запрет на осуществление профессиональной деятельности на финансовом рынке по соответствующей квалификации сроком не менее трех лет.

Следовательно, имеется дисбаланс между изложенными мерами государственного принуждения и правомочиями лиц, совершающих правонарушения в данной сфере.

Аннулирование квалификационного аттестата можно соотнести с таким видом административного наказания, как *дисквалификация*. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. Вместе с тем при назначении дисквалификации имеются права, гарантии у лиц, в отношении которых ведется производство по делу, они подробно регламентированы в КоАП РФ, соблюдаются требования процессуального законодательства Российской Федерации.

Однако при принятии решения об аннулировании квалификационного аттестата, влекущего практически такие же негативные последствия, что и при дисквалификации, лица оказываются лишены таких процессуальных гарантий, как в КоАП РФ.

При принятии решения об аннулировании квалификационных аттестатов должны соблюдаться требования процессуального законодательства Российской Федерации. В науке административного процесса<sup>4</sup> разработаны требования, предъявляемые ко всем видам административного процесса.

Центральный банк Российской Федерации должен иметь подробный, регламентированный порядок реализации такой процедуры, как аннулирование квалификационных аттестатов. Однако в настоящее время такого процессуального акта, который бы реализовал право Банка России об аннулировании квалификационных аттестатов, не существует, что является нарушением части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации данный вопрос урегулирован в других видах профессиональной деятельности. Например, в статье 12 Федерального закона от 30 декабря 2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>5</sup> указаны основания и порядок аннулирования квалификационного аттестата аудитора; раздел VI Постановления Правительства РФ от 31.03.2012 № 271 «О порядке аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и

---

<sup>4</sup> Административный процесс Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Оригинал-макет, 2017. 352 с.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

(или) результатов инженерных изысканий»<sup>6</sup> содержит раздел «Аннулирование квалификационного аттестата». В Приложении № 2 Приказа Минстроя России от 05.12.2014 № 789/пр «Об утверждении Порядка проведения квалификационного экзамена, порядка определения результатов квалификационного экзамена, Порядка выдачи, аннулирования квалификационного аттестата, Порядка ведения реестра квалификационных аттестатов, Формы квалификационного аттестата, Перечня вопросов, предлагаемых лицу, претендующему на получение квалификационного аттестата, на квалификационном экзамене, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 г. № 1110»<sup>7</sup> описан порядок выдачи, аннулирования квалификационного аттестата, порядок ведения реестра квалификационных аттестатов для физических лиц, наличие которого в соответствии с требованиями пункта 2 части 3 статьи 193 Жилищного кодекса Российской Федерации<sup>8</sup> является лицензионным требованием при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и (или) предоставлении лицензии на осуществление такой деятельности. Помимо указанного, имеется Порядок выдачи и аннулирования квалификационного аттестата в области оценочной деятельности, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 29.05.2017 г. № 257<sup>9</sup>.

В рамках реализации программ административного реформирования создавались административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, неотъемлемой частью которых становился раздел об административных процедурах<sup>10</sup>.

*Административный регламент* представляет собой правовой акт, устанавливающий стандарты исполнения государственных функций, т.е. обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов,

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1959.

<sup>7</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.03.2015.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 14.

<sup>9</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2017.

<sup>10</sup> Стариков Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия: Право. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-04.pdf> (дата обращения: 24.08.2017).

обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц. Административными регламентами должно быть урегулировано исполнение государственных функций и отдельных процессов, обеспечивающих их исполнение<sup>11</sup>.

Административный регламент должен содержать правовые предписания, устанавливающие исключительно административные процедуры, посредством которых орган исполнительной власти исполняет возложенные на него функции государственного управления или предоставляет государственные услуги, а также осуществляют свои полномочия другие правоспособные субъекты, участвующие в деятельности органа исполнительной власти.

Порядок разработки и принятия административных регламентов данного вида установлен Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В настоящее время существует множество административных регламентов, утвержденных приказами уполномоченных федеральных министерств. В качестве примера можно привести Приказ Минэкономразвития России от 28.05.2015 № 319 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области геодезии и картографии»<sup>12</sup>; Приказ Минкомсвязи России от 30.11.2015 № 486 «Об утверждении административных регламентов предоставления Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации государственной услуги по аккредитации удостоверяющих центров и исполнения Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением аккредитованными удостоверяющими центрами требований, которые установлены Федеральным законом «Об электронной подписи» и на соответствие которым эти удо-

---

<sup>11</sup> Лебедева Е.А. Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 210.

<sup>12</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.07.2015.

стоверяющие центры были аккредитованы»<sup>13</sup>; Приказ Минсельхоза России от 06.04.2015 № 127 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов»<sup>14</sup>.

Однако в настоящее время отсутствуют административные регламенты, в которых содержалась бы процедура осуществления Центральным банком Российской Федерации надзорных мероприятий в области рынка ценных бумаг и коллективного инвестирования, что существенным образом влияет на процессуальные права физических и юридических лиц.

В судебной практике также подчеркивается<sup>15</sup>, что такие меры принудительного характера, как аннулирование лицензии и квалификационного аттестата, представляют собой *лишение права осуществлять определенный вид предпринимательской деятельности*, должны применяться с учетом степени вины лица, характера совершенного правонарушения, отвечать требованиям справедливости, быть адекватными и соразмерными допущенным правонарушениям.

Следовательно, при принятии решения Центральным банком РФ об аннулировании квалификационных аттестатов подлежат оценке обстоятельств, послужившие основанием для аннулирования, с учетом соответствующих доказательств, подтверждающих *наличие оснований для аннулирования, степени опасности, характера правонарушений, их последствий, наличия либо отсутствия фактов устранения таких последствий*.

Из содержания определений Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 244-О, от 05.07.2001 № 130-О, от 07.06.2001 № 139-О, от 07.02.2002 № 16-О, постановлений от 21.11.2002 № 15-П, от 30.07.2001 № 13-П, Информационного письма Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20.12.1999 № С1-7/смп-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по пра-

---

<sup>13</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015.

<sup>14</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.06.2015.

<sup>15</sup> Решение Арбитражного Суда города Москвы от 31 мая 2017 г. по делу № А40-247978/16-17-2250 // Консультант Плюс.



вам человека по защите имущественных прав и права на правосудие» следует, что меры государственного понуждения должны применяться с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств.

Указанные меры не должны подавлять экономическую самостоятельность и инициативу граждан и юридических лиц, чрезмерно ограничивать право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

Применение конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать *требованиям справедливости*, быть *соразмерным и соответствующим характеру совершенного деяния*.

Следовательно, такая мера, как аннулирование квалификационного аттестата, по своей правовой природе является административно-правовой санкцией и должна соответствовать требованиям, предъявляемым к подобного рода мерам юридической ответственности.

#### Список литературы

1. Административное право: Учебник. 2-е изд., перер. и доп. / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: ООО «Юридическое издательство Норма», 2015. 704 с.
2. Административный процесс Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Оригинал-макет, 2017. 352 с.
3. Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 240 с.
4. Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. 2(5). С. 127–138.
5. Петров В.О. Лицензирование участников рынка ценных бумаг Российской Федерации: особенности правового регулирования // Юридический мир. 2011. № 5. С. 50–51.
6. Ренов Э.Н. Вступительная статья к книге: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М.: Изд-во «Норма», 2007. С. 5–12.
7. Стариков Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия: Право. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-04.pdf> (дата обращения: 24.08.2017).

## ЧАСТЬ III. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 26 ДЕКАБРЯ 2008 г. №294-ФЗ «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»

*Е.Р. Банникова*

*Прокуратура Нижегородской области*

Успешное развитие бизнеса является одним из ключевых факторов развития экономики страны в целом.

Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным в декабре 2016 года в послании Федеральному собранию акцентировано внимание на необходимости обеспечения высокого качества деловой среды в субъектах и поддержки предпринимательства.

В течение последних 10 лет законодательство в указанной сфере претерпело существенные изменения, были выработаны механизмы, снижающие административное давление на бизнес-сообщество.

В ходе данной реформы органам прокуратуры предоставлен широкий спектр полномочий, позволяющий оперативно реагировать на нарушения прав предпринимателей.

С учетом темы моего доклада остановлюсь лишь на одном из направлений деятельности прокуратуры Нижегородской области в указанной сфере: надзор за соблюдением двести девяносто четвертого федерального закона, проблемы, возникающие при его применении, и предлагаемые пути их решения.

В связи с тем, что наибольшее административное давление на предпринимателей оказывает контрольно-надзорная деятельность, проводимыми нами мероприятиями охвачена работа каждого органа контроля субъекта. Раз в полугодие работниками аппарата прокуратуры области,

городскими и районными прокурорами изучаются материалы всех проведенных ими проверок. Аналогичная работа проводится по обращениям регионального бизнес-омбудсмана, предпринимателей и их объединений.

По результатам надзорных мероприятий выявляются факты проведения проверок без распоряжения руководителя органа контроля, при отсутствии оснований для их проведения и согласования с прокуратурой, нарушения сроков уведомления о проведении плановых и внеплановых проверок, проведения контрольных мероприятий за пределами предмета проверки, несоблюдения сроков их проведения, и другие нарушения законодательства.

Немного статистики. В 2016 году надзорными мероприятиями выявлено почти две тысячи нарушений прав предпринимателей при проведении в отношении них мероприятий по контролю, внесено свыше пятисот представлений, опротестовано более семисот незаконных правовых актов, по мерам прокурорского реагирования к административной и дисциплинарной ответственности привлечено свыше шестисот должностных лиц. Данные по 2017 году в настоящий момент формируются, но нарушения в действиях контролирующих органов выявлялись нами и в текущем году.

Занимаемая прокуратурой на протяжении всего периода реформирования системы госконтроля принципиальная позиция о недопустимости административного давления на предпринимателей позволила скорректировать подходы уполномоченных органов в том числе к организации контрольно-надзорной деятельности.

За последние 5 лет достигнута устойчивая тенденция к снижению общего количества проверок бизнеса – с 37 до 29 тысяч. Количество поступающих в органы прокуратуры предложений о проверках бизнес-сообщества также сократилось почти в 2 раза – с 23 тысяч до менее чем 13. Но даже из этого количества нами отклонено около трети незаконных мероприятий.

Значительная работа проводится нами при рассмотрении заявлений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля о согласовании внеплановых проверок.

Так, в 2016 году в прокуратуру Нижегородской области и нижестоящие прокуратуры поступило свыше тысячи заявлений о согласовании внеплановых выездных проверок. По результатам их рассмотрения почти каждое третье заявление было отклонено, что позволило предотвратить проведение незаконных проверок.

Хочу отметить, что количество заявлений о согласовании внеплановых проверок в текущем году по сравнению с аналогичным периодом 2016 года снизилось почти на 50%.

Это обусловлено ужесточением требований к организации внеплановых проверок – прежде всего исключением из оснований их проведения обращений, поступивших посредством сети Интернет в отсутствие процедуры авторизации.

При этом ранее в практике нам встречались факты, когда мероприятия по контролю были организованы уполномоченными органами исключительно по размещенной во Всемирной сети информации.

Приведу пример. В прошлом году Роспотребнадзором проведена проверка предприятия общественного питания лишь на основании заявления гражданина, в котором сообщалось о наличии негативных отзывов посетителей данной организации питания в сети Интернет. Вместе с тем жалоба сведений о нарушении прав заявителя не содержала. Личности пользователей Всемирной сети, которые критиковали работу бара, разумеется, не устанавливались.

Данный факт нами выявлен, приняты меры реагирования, виновное должностное лицо привлечено к административной ответственности за проведение незаконной проверки.

Но если в работу с «электронными» обращениями законодателем внесена ясность, то порядок рассмотрения заявлений, поступающих на бумажных носителях, требует дальнейшего совершенствования.

В текущем году на органы контроля возложена обязанность принимать разумные меры для установления личности заявителя при наличии обоснованных **сомнений в авторстве обращения**.

Вместе с тем критерии, по которым у контролирующих органов должны возникнуть «обоснованные» сомнения, законодательно не определены. Более того, фактически у органов контроля отсутствуют полномочия, которые позволили бы выявить факт использования вымышленных персональных данных недобросовестными заявителями. Таким образом, на практике реализация данной нормы затруднена.

Приведу пример. В прошлом году одним из органов контроля было инициировано проведение проверки по заявлению, в котором указывалось на нарушения в работе 16 магазинов. При согласовании проверки мы установили, что фактически обращение является анонимным – указанные в жалобе данные заявителя – Фердинанд Милена Самуиловна – оказались фиктивными, в связи с чем заместителю руководителя контролирующего органа объявлено предостережение.

При этом самостоятельно орган контроля обратиться к содержащимся в адресных и иных базах сведениям для установления личности заявителя и выявления факта анонимности обращения не мог.

Следующая проблема, решение которой требует внесения соответствующих корректив в федеральное законодательство, – **административные расследования.**

Представители бизнес-сообщества указывают на то, что органы контроля злоупотребляют возможностью проведения таких расследований с целью уклонения от процедуры внеплановой проверки.

Проблема в том, что отдельные правовые нормы двести девяносто четвертого закона и Кодекса об административных правонарушениях в указанной части совпадают. Более того, аналогичны и основания для инициирования данных процедур.

В связи с тем, что законодательно приоритет внеплановой проверки над адмрасследованием не определен, выбор формы проведения мероприятия по контролю зависит лишь от субъективного мнения уполномоченного органа.

Таким образом, необходимо на федеральном уровне установить жесткие ограничения по основаниям проведения административных расследований в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Следующий вопрос, на котором я хотела бы остановиться, – **прозрачность государственного и муниципального контроля.** Уполномоченные органы обязаны размещать сведения о проверках бизнеса в Едином реестре проверок. Вместе с тем мы постоянно выявляем факты незаполнения либо несвоевременного заполнения данного информационного ресурса. В текущем году нами сформирована практика привлечения виновных должностных лиц к административной ответственности по ч.2 ст.13.27 КоАП РФ.

Вместе с тем данная норма предусматривает ответственность за нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети Интернет в целом. К примеру, за неопубликование общей информации о структуре таких органов, их кадровом обеспечении.

С учетом важности для предпринимателей возможности своевременного получения информации о запланированных и проведенных в отношении них проверочных мероприятий, необходимо введение в Кодексе об административных правонарушениях специального состава, предусматривающего усиленную ответственность за несоблюдение ор-

ганами контроля требований законодательства о прозрачности их контрольной деятельности.

Говоря об административной ответственности виновных лиц, не могу не отметить следующее.

За 2016–2017 годы факты несоблюдения требований двести девяносто четвертого федерального закона выявлялись нами в том числе в деятельности сотрудников **правоохранительных органов и МЧС**. По принятым мерам реагирования более 50 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. Вместе с тем в силу положений КоАП данные лица от административной ответственности «амнистированы». Таким образом, складывается ситуация, когда за однотипные нарушения одних и тех же норм одного и того же закона сотрудники некоторых ведомств привлекаются к административной ответственности вплоть до дисквалификации, другие же «ограничиваются» лишь дисциплинарными взысканиями. Кроме того, по нашему мнению, привлечение виновных лиц к предусмотренной именно Кодексом об административных правонарушениях ответственности будет являться эффективной превенцией правонарушений в указанной сфере.

В заключение хочу отметить, что имеются и иные проблемы, с которыми мы сталкиваемся в правоприменительной деятельности.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся сложности, прокуратурой Нижегородской области надзорная деятельность в сфере защиты прав предпринимателей будет продолжена, поставленные задачи – выполнены.

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

*Д.А. Егоров*

*Прокуратура Нижегородской области*

Особое место прокуратуры в системе государственных органов определяет ее история.

Первоначально прокуратура был учреждена для контроля за фактическим исполнением проводимых Петром I реформ. Почти за трехсотлетнюю историю существования ведомства функции прокуратуры неоднократно менялись, но вместе с тем неизменной оставалась главная ее задача: защита интересов государства и граждан.

Современный этап развития прокуратуры начался в 90-х годах XX века с принятия федерального закона «О прокуратуре» и Конституции Российской Федерации.

Место прокуратуры в системе контрольной деятельности государства до сих пор является предметом спора в научных кругах. Существуют различные, зачастую противоположные, мнения о необходимости сужения либо расширения полномочий прокуратуры.

Оставляя вне содержания моего доклада реализацию прокурорами таких полномочий, как надзор за уголовно-процессуальной и оперативной разыскной деятельностью, участие в рассмотрении уголовных дел судами и ряда иных, остановлюсь непосредственно на вопросе проведения проверок исполнения федерального законодательства, или, как принято говорить в прокурорской среде, на вопросах «общего надзора».

Используя формат сегодняшней конференции, я, на примере работы прокуратуры Нижегородской области, расскажу о том, как это реализовано на практике и какое место занимает прокурорский надзор в системе контрольной деятельности государства.

Определяя предмет надзора за исполнением законодательства, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, федеральный закон о прокуратуре четко обозначает объекты прокурорского надзора – это федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы контроля, их должностные лица, коммерческие и некоммерческие организации.

В этой связи все прокурорские проверки можно разделить на 3 направления.

Первое – когда у прокуратуры имеются исключительные полномочия по проверке тех или иных объектов и другие контрольно-надзорные органы соответствующими полномочиями не обладают. В первую очередь, это деятельность органов государственной власти федерального и регионального уровней, в том числе самих органов контроля и надзора. В научной литературе это направление часто называют надзорно-юрисдикционными полномочиями прокуратуры.

Второе направление – когда наряду с прокуратурой объекты могут быть проверены органами государственного или муниципального контроля, в том числе в порядке, установленном 294-м федеральным законом. Это деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, частично деятельность органов местного самоуправления. В научных трудах встречал обозначение этого направления работы прокуратуры как «общеконтрольной» деятельности.

Третье направление – когда прокуратурой проводятся проверки в сферах, в которых отсутствуют иные контролирующие органы, но при этом такие органы могли быть созданы.

Подробнее остановлюсь на этих направлениях.

Итак, **первое направление** – оценка законности деятельности уполномоченных органов власти и контроля. Считаю это основной задачей прокуратуры. Альтернативы проверкам прокуратуры здесь нет. Исключением, конечно, могут считаться проверки в порядке ведомственного контроля, но, как показывает практика, их эффективность и полнота не всегда находятся на должном уровне.

Приведу некоторые цифры. В прошлом году по результатам надзорных мероприятий в деятельности органов власти и контроля прокурорами выявлено свыше десяти тысяч нарушений законодательства. По каждому нарушению приняты меры реагирования с целью его устранения и привлечения виновных лиц к ответственности.

Каждое полугодие мы проверяем работу всех без исключения контрольно-надзорных органов на предмет соблюдения 294-го федерального закона, проводим плановые и внеплановые проверки органов власти и контроля по другим различным направлениям. Результаты таких проверок регулярно освещаются на официальных сайтах прокуратур и в СМИ. Поэтому остановлюсь лишь на некоторых последних примерах из практики работы прокуратуры области.



К примеру, актуальная для населения сфера ЖКХ. Значительный объем денежных средств осваивается при реализации инвестиционных программ предприятиями жилищно-коммунального комплекса. Данная сфера уязвима для противоправных посягательств, в связи с чем требует пристального внимания контролирующих органов. В нашем регионе таким органом является областное министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства.

На территории области в прошлом году действовало семь инвестпрограмм. На реализацию только одной из них «Нижегородским водоканалом» предусмотрено более миллиарда рублей. Сумма значительная.

При этом ответственным министерством за год не проверено исполнение ни одной из программ.

Бездействие уполномоченного органа послужило основанием для внесения представления заместителю губернатора, по результатам рассмотрения которого деятельность министерства скорректирована – в текущем году уже организованы проверки реализации 6 инвестиционных программ.

Следующая актуальная для жителей региона сфера – исполнение судебных решений. Работа службы судебных приставов вызывает серьезные нарекания – только в прошлом году в прокуратуру поступило свыше двух тысяч обращений граждан о бездействии ведомства. Почти половина (40%) признаны обоснованными. Прокурорскими проверками в работе службы выявлено свыше четырех тысяч нарушений

Конечно, есть обстоятельства, объективно препятствующие своевременному исполнению судебных решений. К примеру, когда у должника отсутствует имущество. Но вместе с тем распространены случаи, когда только после нашего вмешательства службой судебных приставов принимаются действенные меры по восстановлению нарушенных прав граждан.

Так, прокуратурой области выявлен факт длительного неисполнения решения суда о взыскании в пользу гражданина с виновного лица компенсации морального вреда и задолженности в общей сумме сорок девять тысяч рублей. Лишь после внесения представления главному судебному приставу региона службой обеспечено погашение задолженности в полном объеме. В другом случае прокуратура добилась от службы судебных приставов возбуждения уголовного дела в отношении руководителя организации и полного погашения задолженности перед инвалидом в размере более 400 тыс. рублей в счет возмещения причиненно-го вреда здоровью.

Я могу привести еще много примеров надзорной деятельности прокуратуры Нижегородской области, но с учетом регламента перейду к

**следующему направлению:** проверки прокурорами деятельности организаций и органов местного самоуправления при наличии аналогичных полномочий у других контрольно-надзорных органов.

Несмотря на широту полномочий, прокуратурой проводятся проверки лишь в некоторых сферах. На практике возникают ситуации, когда прокуратура вынуждена в некотором смысле «вторгаться» в компетенцию контролирующих органов. Причин тому несколько. Последовательно остановлюсь на каждой из них.

**Первая – необходимость координации работы нескольких органов контроля.**

Не во всех случаях устранение нарушений законодательства возможно лишь силами одного органа. При этом, когда «за дело берутся» несколько независимых ведомств, эффективность проводимых мероприятий может быть достигнута только при условии согласованности их действий. Именно в таких случаях наиболее четко прослеживается координирующая роль прокуратуры.

Пример. На территории области проблемной является ситуация с выплатой заработной платы. Контролирующий орган – Государственная инспекция труда – в соответствии с предоставленными полномочиями на практике может лишь выдавать предписания и привлекать к ответственности. Это работает, когда организация находится в стабильном финансовом положении. Но зачастую задолженность по зарплате возникает на тех предприятиях, которые либо уже фактически являются банкротами и прекратили хозяйственную деятельность, либо близки к этому состоянию. В результате предписания не исполняются, а штрафы не оплачиваются. Гострудинспекция не может проанализировать имущественное положение предприятия-должника, определить фактическую возможность погашения им задолженности перед работниками, понудить его совершить конкретные действия, направленные на исполнение требований органа контроля. Итог: не во всех случаях принимаемые инспекцией меры обеспечивают восстановление нарушенных трудовых прав граждан.

В прошлом году на контроль прокуратуры области взята ситуация с невыплатой ЗАО «ДСК-НН» – дочерним предприятием холдинга «СУ-155» заработной платы работникам. По состоянию на первое октября 2016 года размер задолженности почти перед тысячей работников предприятия превышал пятьдесят два миллиона рублей. Принимаемые правоохранительными органами и Гострудинспекцией меры положительного результата не давали – долг продолжал расти. Это обусловило необходимость вмешательства прокуратуры.

Нами проведена проверка, по результатам которой кроме всего прочего установлено наличие у общества на праве аренды, которое не было зарегистрировано, земельного участка для строительства жилых домов в Богородском районе. Информация направлена судебным приставам. На ее основании службой на право аренды наложен арест. Далее организовано проведение территориальным управлением Росимущества публичных торгов, с которых право аренды «продано» за 68 млн рублей. Все эти мероприятия координировались прокуратурой области. В результате вырученные денежные средства позволили погасить задолженность перед работниками общества в полном объеме.

Следующей причиной, по которой органы прокуратуры осуществляют непосредственный надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов, является **бездействие либо недостаточная работа органов контроля.**

Приведу показательный, на мой взгляд, пример.

С 1 января 2015 года в связи с упразднением Межрегионального управления Рособоронзаказа по ПФО его полномочия переданы в Управление ФАС России по Нижегородской области. Проведенные нами проверки деятельности УФАС показали, что, несмотря на то, что на территории Приволжского федерального округа расположено множество исполняющих оборонный заказ предприятий, а суммы заказов в ряде регионов превышают областные бюджеты, антимонопольный орган не оказывает должного влияния на состояние законности на данном направлении.

В 2015 году УФАС запланированы и проведены лишь 5 самостоятельных проверок предприятий ОПК, в 2016 году – лишь 8 самостоятельных проверок. Из 50 дел об административных правонарушениях, рассмотренных контролирующим органом в 2015 году, все возбуждены прокурорами, из 157 дел, рассмотренных в 2016 году, только 5 дел, то есть менее 4%, возбуждено ФАС.

Государственный контроль в сфере государственного оборонного заказа на территории всего Приволжского федерального округа осуществляют курирующий данное направление заместитель руководителя УФАС и 5 сотрудников профильного отдела. 6 человек на все предприятия ОПК округа. Естественно, такой состав не позволяет обеспечить эффективное осуществление государственного контроля в рассматриваемой сфере. С учетом территориальной отдаленности многих субъектов от Нижнего Новгорода проведение выездных проверок является затруднительным.

В этой связи в настоящее время в данную работу активно включились именно прокуроры. Почти в полном объеме выявляемые нарушения в сфере гособоронзаказа и принимаемые меры, в том числе по при-

влечению к ответственности виновных лиц, – это результат работы прокуратуры. Ввиду специфики направления примеры не привожу.

И, наконец, третье направление – проведение прокурорских проверок в тех сферах, **контролирующие органы по которым не определены**.

Пример. Своевременность расчетов заказчиков по государственным и муниципальным контрактам. Орган контроля в указанной сфере отсутствует. Вместе с тем данная проблема для региона стоит особенно остро: еще два года назад размер задолженности перед предпринимателями, исполнившими свои обязательства по контрактам, достигал двух миллиардов рублей. Практически в полном объеме долг приходился на администрацию города Нижнего Новгорода. Динамика роста задолженности указывала на имеющиеся просчеты в организации работы муниципалитета.

Действительно, прокурорской проверкой работы администрации выявлены существенные нарушения при планировании доходной части бюджета, использовании и реализации муниципального имущества, контроле за поступлением обязательных платежей, а также при организации исполнения решений судов, что и обусловило рост муниципального долга.

По результатам проверки прокуратурой приняты меры, направленные на последовательное устранение нарушений в работе администрации, что обеспечило погашение задолженности более чем на 70%, – в настоящее время размер долга города составляет 535 миллионов рублей, при этом просрочка оплаты составляет не более 3–4 месяцев. Ранее по отдельным контрактам предприниматели не получали оплату до 1 года.

Еще один пример. Сфера использования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью. Отдельные ее элементы действительно отнесены к предмету государственного или муниципального контроля (к примеру, жилищный контроль). Но в целом какой-либо единый контролирующий орган в данной сфере не определен. Поэтому указанное направление также охвачено прокурорскими проверками.

Кроме того, под непосредственным надзором прокуроров находятся вопросы исполнения законодательства о рассмотрении обращений граждан. В прошлом году прокурорскими проверками выявлено почти две тысячи нарушений в указанной сфере, за 5 месяцев текущего года – более 800. За 2016 – 2017 годы к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан) привлечено свыше 350 должностных лиц.

Хочу отметить, что Кодексом об административных правонарушениях возбуждение дел по данной статье отнесено к исключительным полномочиям прокурора. Это лишь один пример, когда прокуратура

осуществляет «общеконтрольные» мероприятия в силу определенной административным законодательством компетенции.

Помимо указанной статьи исключительно прокурором возбуждаются дела об административных правонарушениях за отдельные правонарушения в сферах избирательного законодательства, предоставления государственных и муниципальных услуг, распоряжения государственным и муниципальным имуществом, осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, защиты прав несовершеннолетних, обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти и т.д.

В заключение своего выступления я хотел бы очень кратко остановиться на изменениях закона о прокуратуре, касающихся организации надзорных мероприятий.

С марта текущего года процедура прокурорских проверок формализована: установлены предельные сроки проверочных мероприятий, требования к оформлению документов об организации проверок, также определены сроки исполнения запросов прокуроров, порядок изменения предмета проверки.

Таким образом, проводимая реформа системы государственного контроля затронула и прокуратуру. Конечно, требования и ограничения несравнимы с установленными для органов контроля 294-м федеральным законом. Но это и вполне объяснимо теми примерами работы, которые прозвучали в моем докладе.

Подводя итог, отмечу, что **анализ места прокурорского надзора в системе контрольной деятельности** государства свидетельствует о том, что в современных условиях прокуратура наряду с реализацией надзорно-юрисдикционных полномочий вынуждена в ряде случаев брать на себя координирующую роль, восполнять отсутствие органов контроля в тех или иных сферах, реагировать на их бездействие, проводить проверки исходя из наделения исключительными полномочиями по возбуждению ряда дел об административных правонарушениях.

При этом, на мой взгляд, интересно провести «ревизию» действующего законодательства, выявив сферы, которые могут быть закреплены за уже созданными контрольно-надзорными органами. Это позволит прокуратуре акцентировать внимание непосредственно на выполнении надзорно-юрисдикционных функций, а также избежать вынужденного восполнения существующих пробелов в контрольно-надзорной деятельности. В случае заинтересованности научного сообщества мы с радостью поделимся накопленным практическим опытом.

## ЧАСТЬ IV. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

### ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ФОНД ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКСПЕРТНЫХ ФУНКЦИЙ В ОБЛАСТИ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

*М.А. Винокурова*

*Южно-Уральский государственный университет*

На текущий момент в Российской Федерации основные функции по защите прав и законных интересов пациентов в сфере обязательного медицинского страхования возложены на Федеральный фонд медицинского страхования и его территориальные органы<sup>1</sup>.

В Федеральном законе от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>2</sup> (ст.33) прописано, что помимо формирования государственных гарантий в сфере обязательного оказания медицинской помощи к компетенции органа относится осуществление проверки соблюдения законодательства участниками обязательного медицинского страхования. Вместе с тем в Постановлении Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования»<sup>3</sup> указано, что Федеральный фонд является независимым государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

Осуществление контрольных полномочий Федеральным фондом происходит с помощью таких правовых инструментов, как проведе-

---

<sup>1</sup>По состоянию на апрель 2017 года на территории Российской Федерации действуют 86 территориальных фондов обязательного медицинского страхования. URL: <http://www.ffoms.ru/> (дата обращения: 27.04.2017).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 3 декабря.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ние медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы, экспертизы качества медицинской помощи (приказ ФФОМС от 01.12.2010 № 230 «Об утверждении порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию»<sup>4</sup>). Медико-экономический контроль представляет собой проверку соответствия количественного показателя (тарифной ставки) объема оказанной медицинской помощи посредством установления личности застрахованного лица, пересмотра реестра счетов условиям договоров на оказание медицинской помощи. Медико-экономическая экспертиза – диагностирование соответствия показателей нормативного содержания (сроков оказания медицинской помощи, объема предъявленных к оплате медицинских услуг) записям в учетно-отчетной документации медицинской организации.

Экспертиза качества медицинской помощи проводится путем контроля соответствия предоставленной пациенту медицинской помощи согласно порядкам оказания медицинской помощи, стандартам медицинской помощи и клиническим рекомендациям (протоколам лечения). Тем не менее Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения согласно Положению о Росздравнадзоре, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 323<sup>5</sup>, выполняет полномочия по государственному контролю качества медицинской деятельности посредством проведения плановых и внеплановых проверок. Сложившаяся ситуация демонстрирует двойной модус существования надзорных организаций, наделенных сходным объемом контрольных полномочий, что впоследствии на практике может привести к проблематизации прозрачности функционирования данных государственных структур.

В 2012 году Федеральным фондом медицинского страхования (далее – ФФОМС) было проведено 167<sup>6</sup> проверок, в 2013 г. – 149<sup>7</sup>, в 2014 г. –

<sup>4</sup> Приказ ФФОМС от 01 декабря 2010 г. № 230 «Об утверждении порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» // Российская газета. 2004. 8 июля.

<sup>6</sup> Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации: электрон. журнал. 2013. № 4. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/> (дата обращения: 01.05.2017).

122 проверки<sup>8</sup>, в 2015 г. надзорные ведомства провели 106 проверок деятельности медицинских учреждений<sup>9</sup>. Более половины всех мероприятий выявили нарушения относительно условий и объемов оказания (тарифная ставка) медицинской помощи, а средняя сумма штрафов составила около 1 млн рублей. Динамика представленных статистических данных отражает сокращение числа плановых и внеплановых проверок в рассматриваемой области, что свидетельствует об эффективности работы государственных органов в сфере здравоохранения и удовлетворенности качеством оказания медицинской помощи со стороны застрахованных лиц. Вместе с тем проведенное масштабное социологическое исследование (2014–2016) аналитического центра Юрия Левады и информация, представленная Росстатом, свидетельствует об обратной ситуации. Данные исследований показывают, что удовлетворенность граждан РФ работой системы здравоохранения остается невысокой (на уровне 40%). За 2014–2016 годы треть россиян (32%) уведомили, что положение в сфере здравоохранения ухудшилось<sup>10</sup>.

Среди проблем, с которыми сталкиваются ежедневно жители России при обращении в медицинское учреждение, как при первичном осмотре, так и при лечении заболеваний, можно выделить несколько групп:

- (1) длительные сроки ожидания записи на прием к нужному специалисту (40%);
- (2) низкая квалификация врачей (35%);
- (3) плохое оснащение медучреждений современным медицинским оборудованием (35%)<sup>11</sup>, следовательно, и многочисленные ошибки

---

<sup>7</sup> Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации: электрон. журнал. 2014. № 4. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/> (дата обращения: 07.05.2017).

<sup>8</sup> Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации: электрон. журнал. 2015. № 4. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/> (дата обращения: 09.05.2017).

<sup>9</sup> Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации: электрон. журнал. 2016. № 4. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/> (дата обращения: 09.05.2017).

<sup>10</sup> Сводный аналитический отчет «Противостояние логик»: врач, пациент и власть в условиях реформирования системы здравоохранения [Электронный ресурс] / Аналитический центр Юрия Левады: [<http://www.levada.ru>]. [2016]. URL: <http://www.levada.ru/2016/05/05/protivostoyanie-logik-vrach-patsient-i-vlast-v-usloviyah-reformirovaniya-sistemy-zdravoohraneniya/> (дата обращения: 8.05.2017).

<sup>11</sup> Сводный аналитический отчет «Противостояние логик»: врач, пациент и власть в условиях реформирования системы здравоохранения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/2016/05/05/protivostoyanie-logik-vrach-patsient-i-vlast-v-usloviyah-reformirovaniya-sistemy-zdravoohraneniya/> (дата обращения: 8.05.2017).



относительно диагностики и лечения заболевания (дефект оказания медицинской помощи). Данные недостатки в работе лечебных учреждений приводят с каждым годом к возрастанию недоверия к врачам и среднему медицинскому персоналу.

Показатели Федеральной службы государственной статистики отражают сокращение числа медицинских организаций в Российской Федерации за 2010–2016 гг. Так, число больничных организаций в 2010 году составляло 6.3 тыс., в 2012 г. – 6.2 тыс., в 2014 г. – 5.6 тыс., в 2016 г. – 5.2 тыс.<sup>12</sup>. Наблюдение подобной сложившейся ситуации свидетельствует, с одной стороны, что высокотехнологичная медицинская помощь оказывается все более приемлемым веянием инновационных условий современного бытия, но, с другой – неправильно назначенная медицинская помощь представляет большую опасность как для отдельного человека, так и для социальной политики страны в целом. В противном случае очевидным станет безуспешность государства как совокупности институциональных связей. Ведь первоначально государство создается для защиты интересов граждан, а именно их жизни и здоровья.

Можно выделить следующие причины названной проблемы, указывая их в порядке существенности:

1. Введение стандартов оказания медицинской помощи.

Медицинский стандарт – документ, содержащий список медицинских услуг и лекарственных средств, применяемых при определенном заболевании в рамках программ государственных гарантий. Такие документы носят ограничительный характер, так как ставят в определенные рамки медицинского работника, который не в силах выйти за перечни лекарственных средств и назначений, отраженные в экономическом стандарте. То есть органы управления в области здравоохранения защищают лицо, нуждающееся в медицинской помощи, от врача, хотя и имеющего разрешение на осуществление медицинской деятельности, но не осознающего особенности своей работы. По мнению Анатолия Петровича Зильберта, стандарт оказания медицинской помощи выступает в качестве foolproof – «защиты пациента от дурака-врача».

Существование стандартов оказания медицинской помощи подразумевает наличие в зарегулированной сфере отношений некоторой дистанции между государством и гражданами РФ, определяя тем самым «локус зазора» в значимости соотношения общественных интересов. Нивелирование дистанции в пользу неопределенного «правильного» функционирования предполагает, что свободное распространение инди-

<sup>12</sup> Федеральная государственная статистика: <http://www.gks.ru>.

видуального подхода в предоставлении медицинской помощи может только повредить. Персонификация (аутентичность) медицины сменяется универсальностью, то есть усредненным (обезличенным) показателем набора медицинских услуг.

В Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>13</sup> отмечено, что при оказании медицинской помощи врач должен руководствоваться в своей деятельности не только стандартами медицинской помощи, но и клиническими рекомендациями (протоколами исследования). Из анализа судебной практики можно прийти к следующему выводу: ссылка в судебном акте на нарушение в работе врача клинических рекомендаций возможна лишь при условии, что соблюдение протоколов исследования обязательно к исполнению, если они приняты локальным актом и действуют только внутри данной организации.

Однако отсутствие в ведомственных правовых источниках определения термина «клинические рекомендации» является одним из проявлений симптоматических картин, отражающих не только большой массив несистематизированного законодательства в области здравоохранения, но и неустойчивость правового положения медицинского работника.

2. С внедрением высокотехнологичной медицинской помощи понятие «благо» (жизнь и здоровье) внедрено в инновационный дискурс, где проблема выживания утратила свой актуальный характер. Впрочем, в свете переформатирования системы получения медицинской помощи, следует отметить, что пациент в структуре медико-правовых отношений становится «потребителем медицинских услуг», а врач – «продавцом». Предметом возникновения данного рода отношений служит услуга возмездного характера, то есть здоровья некоего образца, получение которого возникает именно в кризисной ситуации (в продолжении существования). Пациент имеет право приобретать медицинскую услугу, но не имеет возможности устанавливать ее содержательную форму, участвовать в решениях по их переопределению.

Бинарность сложившегося состояния управления в сфере здравоохранения заключается в противоречивости целей медицинского маркетинга и охраны здоровья населения. Продавцы медицинских услуг (медицинские организации, частнопрактикующие врачи) заинтересованы в

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

большем количестве пациентов и их обращении в специализированные учреждения для получения прибыли. В то время как конечным результатом оказания медицинской помощи является улучшение состояния здоровья пациента и время его выздоровления. Граждане РФ в настоящее время стоят перед выбором: предпочесть государственную систему здравоохранения, выбрать дополнительный полис медицинского страхования или отправиться в частное медицинское учреждение. В любом из предложенных вариантов действий физических лиц результаты принятого решения влияют на итоги оказания медицинской помощи<sup>14</sup>. В связи с этим современные события указывают на формирование особенностей экономики здравоохранения в Российской Федерации:

(1) блага носят неперсонифицированный характер (цель системы здравоохранения – улучшение состояния здоровья российского общества, а не отдельного человека);

(2) «блага в здравоохранении получили также название доверительных благ (самостоятельная оценка которых потребителями затруднена)».<sup>15</sup> Пациенты не имеют специальных познаний относительно течения своего заболевания, выбора рациональной методики диагностики или лечения. Поэтому субъектами, представляющими интересы пациента, выступают врачи. При этом медицинский работник или организация определяет спрос на оказание той или иной медицинской услуги, осуществление которой может вступать в противоречие преобладающим потребностям населения в медицинской помощи.

Учитывая сказанное, не конкурируя с полнотой утвержденных суждений, считается целесообразным и обоснованным выделить основные положения, позволяющие разрешить противоречия, сложившиеся в области здравоохранения:

1. В целях исключения дублирующих функций государственного контроля (надзора) в сфере оказания медицинской помощи предлагается «локализовать» полномочия ФОМС по проверке медицинских организаций медико-экономическим контролем и медико-экономической экспертизой, исключив из компетенции проведение экспертизы качества медицинской помощи. В силу того, что осуществление контроля над исполнением стандартов требует огромной организационной работы органов администрирования, следствием данной работы является увеличение финансовых затрат на их содержание.

---

<sup>14</sup>Лисицын Ю.П., Улумбекова Г.Э. Общественное здоровье и здравоохранение: Учеб. для студентов учреждений высш. проф.образования. М.: ГЭОТАР-Медиа, 2011. С. 220.

<sup>15</sup>Там же. С. 222.

2. При постановке вопроса о профессиональной компетенции медицинского работника следует руководствоваться не слепым следованиям в деятельности врача медико-экономическим стандартам, а утвержденными профессиональными медицинскими сообществами РФ клиническими рекомендациями, которые должны носить единообразный и общеобязательный характер.

3. Связанные с осуществлением социальных функций государства эффекты по охране здоровья населения не должны восприниматься в качестве предмета торга между государством и обществом, а должны составлять точки, организующие публичный дискурс современного бытия: пациент должен выступать не в качестве «потребителя услуг», а в качестве «решающего субъекта»; врач восприниматься не как «лакей», обслуживающий пациента, а как профессиональное компетентное лицо, особенностью работы которого является принятие каждый день ответственных действий, касающихся жизни и здоровья пациента.

#### Список литературы

1. Зильбер А.П. Этюды медицинского права и этики. М.: МЕДпресс-информ, 2008. 848 с.: ил.
2. Здравоохранение России. Что надо делать: научное обоснование «Стратегии развития здравоохранения РФ до 2020 года». М.: ГЭОТАР-Медиа, 2010. 592 с.: ил.
3. Лисицын Ю.П., Улумбекова Г.Э. Общественное здоровье и здравоохранение: Учеб. для студентов учреждений высш. проф. образования. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ГЭОТАР-Медиа, 2011. 544 с.: ил.
4. Научно-практический журнал «Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. № 4. 2013. ISSN 2221-9943. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/>.
5. Научно-практический журнал «Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. № 4. 2014. ISSN 2221-9943. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/>.
6. Научно-практический журнал «Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. № 4. 2015. ISSN 2221-9943. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/>.
7. Научно-практический журнал «Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. № 4. 2016. ISSN 2221-9943. URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/journal/>.
8. Сводный аналитический отчет «Противостояние логик»: врач, пациент и власть в условиях реформирования системы здравоохранения [Электронный ресурс] / Аналитический центр Юрия Левады: [<http://www.levada.ru>]. [2016]. URL: <http://www.levada.ru/2016/05/05/protivostoyanie-logik-vrach-patsient-i-vlast-v-usloviyah-reformirovaniya-sistemy-zdravoohraneniya>

## ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*А.С. Галанов*

*Нижегородская академия МВД России*

Проблема обеспечения контроля в сфере экологической безопасности постоянно находится в центре внимания правоведов, являясь наиболее сложным, дискуссионным вопросом в отечественной теории права. В настоящее время, даже при разрешении некоторых принципиально важных аспектов проблемы, этот вопрос остается актуальным.

Также следует подчеркнуть, что в настоящее время основными направлениями контроля в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в России являются обеспечение приоритетов федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Российской Федерации. А значит, разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, обеспечение единства правового пространства и национальных интересов России, а также выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный баланс федеральных и региональных интересов, остаются в настоящее время приоритетными в реализации экологического контроля на всей территории Российской Федерации.

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. А в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об охране окружающей среды» (статьи 7–10)<sup>2</sup> осуществление государственного экологического контроля возлагается на специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, связанные с охраной окружающей среды.

При этом ст. 64 закона «Об охране окружающей среды» также определяет основные задачи контроля в области охраны окружающей среды

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.01.2012 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Москва, 2016.

(экологического контроля) вышеназванных органов власти и управления с целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности. Следует заметить, что, по мнению О.Л. Дубовика, только государственный экологический контроль носит надведомственный характер по отношению к иным органам власти<sup>3</sup>.

Принятые впоследствии федеральные законы и иные нормативные правовые акты в области охраны отдельных природных объектов фрагментарно регулируют данную сферу отношений. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) и перечень объектов<sup>4</sup>, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Так, например, федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха»<sup>5</sup> установление порядка организации и проведения государственного контроля за охраной атмосферного воздуха отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации. А Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219 установлено, что государственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляют Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и его территориальные органы<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: Изд-во «Эксмо», 2013. С. 45.

<sup>4</sup> О проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особережимных и особо важных объектах Вооруженных Сил РФ и государственной экологической экспертизы вооружения и военной техники, военных объектов и военной деятельности см. Положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1998 г. № 461.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 4.5.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» М.: Проспект, 2015.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 8, ст. 1171.

Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года устанавливает, что государственный контроль за использованием и охраной водных объектов осуществляется государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда в области охраны окружающей среды, другими органами исполнительной власти в пределах их компетенции<sup>7</sup>, и так далее в отношении других объектов окружающей среды, что создает проблемы в целом по обеспечению контроля в сфере охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

Таким образом, в действующем законодательстве отсутствует четкое разграничение полномочий федеральных органов и органов субъектов РФ в сфере проведения государственного экологического контроля по обеспечению экологической безопасности. Не регламентированы также порядок и условия проведения государственного экологического контроля органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К сожалению, федеральный закон о государственном экологическом контроле до настоящего времени не разработан, что дает достаточные правовые основания к неоднозначной трактовке в рассматриваемой сфере.

Однако все это может привести к тому, что через несколько лет под угрозой окажется экологическая безопасность страны. Одним из негативных последствий изменений законодательства является отмена процедуры оценки воздействия на окружающую среду, предусматривающей учет общественного мнения при строительстве экологических объектов. Теперь общественность может повлиять на решение о сооружении объекта только обращаясь в суд или пытаясь высказать свою позицию в СМИ и письмах к органам власти<sup>8</sup>.

Отсутствие до настоящего времени таких актов на федеральном уровне и уровнях субъекта федерации приводит к отсутствию эффективной системы контроля, а следовательно, негативно сказывается на состоянии в целом окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации. Следует отметить, что слабо структурированная система нуждается во внешней поддержке, при равноправном информировании всех заинтересованных субъектов, с осо-

---

<sup>7</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 года №74-ФЗ. М.: Проспект, 2006.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 128, ст. 1148.

бым контролем и надзором, с привлечением бюджетных средств. И как верно отмечает Н.В. Макарейко, государственный контроль должен осуществляться в рамках как правотворчества, так и правоприменения, то есть в реализации комплексного подхода<sup>9</sup>.

Действительно, принимаются множество федеральных законов, в том числе и в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, что приводит к нелегитимности принятых законов, а в итоге существующая система охраны окружающей среды неэффективна. Представляется целесообразным при внесении поправок в нормативно-правовые акты проводить комплексный мониторинг этой деятельности, чтобы исключить случайные или дублирующие действия законодателя. Мы на данный период времени утратили возможность обсуждения экологически значимых проектов всеми субъектами процесса. А вот решением администрации по поводу реализации экологического проекта граждане не вправе интересоваться. Представляется, что амбиции власти оказались выше представленных экспертных заключений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, нет заинтересованности и в том, чтобы экологическая экспертиза была ориентирована на комплексность оценки всех сторон хозяйственной деятельности субъекта, в том числе и правовой, в гласности.

Здесь в первую очередь сыграла роль неготовность государства, его правовой базы и традиций к принципам экологического контроля. Но и сам механизм государственного экологического контроля начал давать сбои. Он стал все в большей степени проявлять свою консервативность, в нем объективно накопились внутренние противоречия, несогласованность.

Исходя из сущности действующего природоохранительного законодательства, необходимо запустить механизмы развития активности общественности в оценке деятельности хозяйствующего субъекта. Начать с того, что детально должны быть регламентированы виды и методы контроля (проведение проверок, требования о предоставлении необходимой документации), исчерпывающий перечень прав и обязанностей сотрудников контролирующих органов, меры, принимаемые ими в случае выявления нарушений природоохранных требований. Необходимо также структурирование ответственности и правовых возможностей орга-

---

<sup>9</sup> Макарейко Н.В. Государственный контроль в механизме обеспечения законности реализации государственного принуждения // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы 1 Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского университета им. Лобачевского, 2015. С. 161.



нов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

При этом анализируя нормативно-правовые акты в сфере охраны окружающей среды, можно сделать вывод, что экологический контроль в субъектах РФ должен быть обеспечен следующими основными мерами: возможностью ужесточения требований к охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности по сравнению с общефедеральными требованиями; повышением эффективности контроля в сфере охраны окружающей среды, координации областной администрацией деятельности всех служб, обеспечивающих экологическую безопасность, и устранением межведомственных барьеров; созданием эффективной системы информационного обеспечения с использованием всех источников данных, характеризующих состояние экологической безопасности; реализацией принимаемых законов путем разработки целевых программ и обязательного включения разделов экологической безопасности во все программы социально-экологического развития, в нормативно-правовые акты субъектов РФ.

Также следует прописать в разрабатываемых нормативно-правовых актах порядок взаимодействия органов, осуществляющих как экологический контроль, так и экологический надзор, и урегулировать вопросы организации информационного обмена между ними по данным о состоянии природных объектов на территории города в рамках ведения социально-гигиенического мониторинга. Следует урегулировать вопросы осуществления экологического контроля за вредным воздействием автотранспорта на окружающую среду, а также порядок взаимодействия органов, осуществляющих экологический контроль, в целях организации эффективного контроля за соблюдением требований по уровням шумового загрязнения и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на территории РФ<sup>10</sup>. Решить вопрос финансирования природоохранных органов, осуществляющих экологический контроль, порядок взимания и использования средств от штрафов, налагаемых в административном порядке за экологические правонарушения, предусмотренные законодательными актами РФ, а также вопросы расчета и возмещения ущерба, причиненного экологическими правонарушениями.

Порядок и условия осуществления экологического контроля и принятия решений по применению мер воздействия к нарушителям необходимо прописать, предусмотрев обязательное использование, в том числе, данных экологического мониторинга. При этом должна быть осуще-

---

<sup>10</sup> Павлова Е.И. Экология транспорта: Учебник для вузов. М., 2006. С. 135.

ствлена не столько фиксация допущенных нарушений (экологических требований и установленных нормативов), сколько оценка их последствий, разработаны рекомендации органам или лицам, принимающим решения, а также выполнены прогнозы наиболее эффективных и экологически безопасных условий их реализации в действующих объектах.

Законодатель отказался от размещения норм, устанавливающих административную ответственность за правонарушения в области экономической безопасности, в различных главах, что объективно затрудняет правоприменительную деятельность<sup>11</sup>. И как справедливо отмечает А.М. Субботин, в целях избежания правовых коллизий и повышения эффективности правоприменительной деятельности целесообразно включение в перечень оснований для проведения оперативно-разыскных мероприятий для выявления административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями<sup>12</sup>.

Другой проблемой административной ответственности является вопрос, какие административные наказания могут быть применены в отношении юридических лиц. В соответствии с ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ<sup>13</sup> в отношении юридических лиц возможно применить такие административные наказания, как предупреждение, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Оставшиеся четыре вида административных наказаний применяются исключительно в отношении физических лиц. Кроме этого в действующем законодательстве об охране окружающей среды отсутствует понятия экологического правонарушения, и нормы, изложенные в нем, в большинстве своем отсылочные и коренным образом не решают правовые вопросы в сфере окружающей среды.

Взгляды на проблемы государственной экологической экспертизы излагали многие ученые в различные периоды времени. Так, например, директор Института водных проблем РАН, член-корреспондент РАН

---

<sup>11</sup> Макарейко Н.В. Принципы обеспечения экономической безопасности // Банковское право. 2003. № 2. С. 45.

<sup>12</sup> Субботин А.М. К вопросу о соотношении правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы 2 Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского университета им. Лобачевского, 2016. С. 336.

<sup>13</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Проспект, 2016.

Данилов-Данильян в своих работах писал, что недопустимо подчинить экологические принципы и механизмы сразу нескольких отраслей права закону, регулиющему отношения в градостроительной деятельности, а точнее – текущей потребности одной из отраслей народного хозяйства. Предлагаемая концепция изменения законодательства построена на узкоотраслевых задачах. Не рассмотрено и не оценено влияние предлагаемых изменений на обеспечение правопорядка в иных сферах деятельности<sup>14</sup>. Здесь немаловажной гарантией при проведении контрольных мероприятий способствовало, как отмечает П.В. Ремизов, совершенствование института обращений граждан<sup>15</sup>, что не нашло распространения среди населения, и в том числе в сфере экологической безопасности. Хотя данный институт закреплен в Федеральном законе от 2 мая 2002 г. № 59 ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан»<sup>16</sup>.

Необходимо отметить, что проблемы осуществления государственного экологического контроля в российском законодательстве практически не раскрыты. Действительно, ответить на вопрос, в чем заключается непосредственная задача, которую необходимо решить в процессе проведения экологического контроля, достаточно трудно. Если на вопрос соответствия установленным экологическим требованиям ответить можно при наличии таких утвержденных в установленном порядке требований, то на вторую часть задачи, или экологического контроля, найти ответ могут только специалисты-эксперты по отдельным специальным направлениям науки и техники.

И как верно при этом заметил А.Р. Лаврентьев, экспертизу нормативно-го материала к настоящему времени можно рассматривать как комплексный правовой институт, который может быть рассмотрен как феномен культуры<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Данилов-Данильян В.И. Приложение к Приказу Минприроды России от 29 декабря 1995 года № 539. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности.

<sup>15</sup> Ремизов П.В. Критика законодательства как особая форма контроля в сфере государственного управления // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы I Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского университета им. Лобачевского, 2015. С. 216.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 2 мая 2002 № 59 ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 246, ст. 5671.

<sup>17</sup> Лаврентьев А.Р. Культура экспертизы нормативного материала // Юридическая техника. Ежегодник №10. Законотворческая, интерпретационная, право-

Вышеперечисленное отражает объективную необходимость разработки и принятия дополнений и изменений в существующий закон «Об охране окружающей среды», реализация которого дала бы новый толчок в развитии этой уникальной процедуры, а также закона «Об экологическом контроле», который позволил бы уйти от излишнего формализма и серьезно повысил эффективность и авторитет экологической экспертизы как в глазах граждан России, так и природопользователей.

#### Список литературы

1. Данилов-Данильян В.И. Приложение к Приказу Минприроды России от 29 декабря 1995 года № 539 Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности.
2. Павлова Е.И. Экология транспорта: Учебник для вузов. М.: Высшая школа, 2006. 248 с.
3. Макарейко Н.В. Принципы обеспечения экономической безопасности // Банковское право. 2003. № 2. С. 6–9.
4. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: Изд-во «Эксмо», 2013. 768 с.
5. Макарейко Н.В. Государственный контроль в механизме обеспечения законности реализации государственного принуждения // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы 1 Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г.) / Отв. ред. док. юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского университета им. Лобачевского, 2015. С. 158–169.
6. Субботин А.М. К вопросу о соотношении правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы 2 Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского университета им. Лобачевского, 2016. С. 331–336.
7. Ремизов П.В. Критика законодательства как особая форма контроля в сфере государственного управления // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы 1 Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского университета им. Лобачевского, 2015. С. 212–217.
8. Лаврентьев А.Р. Культура экспертизы нормативного материала // Юридическая техника. Ежегодник №10. Законотворческая, интерпретационная, правоприменительная техника в контексте культуры и межкультурной коммуникации. Н. Новгород, 2016. № 10. С. 378–390.

---

применительная техника в контексте культуры и межкультурной коммуникации. Н. Новгород, 2016. С. 378.

## КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*А.Р. Лаврентьев*

*Приволжский филиал*

*Российского государственного университета правосудия*

Коррупция<sup>1</sup> – исключительно негативное явление, в том числе и потому, что этимология слова согитреге не имеет положительного значения и в буквальном переводе с латыни означает «растлевать, портить», – названа одной из угроз<sup>2</sup> государственной и общественной безопасности Российской Федерации<sup>3</sup>. На современном этапе российской государственности первые действенные шаги, направленные на формирование механизма противодействия коррупции, были предприняты начиная с 2008 года. В развитие Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и подраздела 3.5 Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах<sup>4</sup> Президентом России 31 июля 2008 г. был утвержден первый Национальный план противодействия коррупции<sup>5</sup>. Если в указанном Плате мероприятий из 61 всего 5 мероприятий было непосредственно связано с противодействием коррупции, то в первом Национальном плане количество мероприятий больше – 67, и от плана к

---

<sup>1</sup> Пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

<sup>2</sup> Национальная стратегия противодействия коррупции. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы» // Российская газета. 2010. 15 апреля.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>5</sup> Национальный план противодействия коррупции. Утвержден Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа.

плану увеличивается – до почти 100 в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы<sup>6</sup> (см. таблицу).

В российском механизме противодействия коррупции выделяется три направления (группы мер): меры по предупреждению (профилактике) коррупции; меры по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); а также меры по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Обращаем внимание, что подпунктом «б» п. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции ведущая роль на современном этапе отдана предупреждению коррупции.

Описание механизма противодействия коррупции в общих чертах дано в Национальной стратегии противодействия коррупции, а с недавнего времени<sup>7</sup> определены три базовых федеральных закона, устанавливающие перечень конкретных мер противодействия коррупции (ограничений, запретов, неисполнения обязанностей): Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>8</sup>, Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»<sup>9</sup>. Особенности каждой меры противодействия коррупции раскрыты в специальных нормативных правовых актах: федеральных законах<sup>10</sup>, указах Президента Российской Федерации<sup>11</sup>, постановлениях Правительства Российской Федерации<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14, ст. 1985.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (ч. I), ст. 2139.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 4), ст. 6953.

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 19, ст. 2306.

<sup>10</sup> Например: федеральные законы от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикорруп-

В соответствии с принципом «конкретизации антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных

ционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и др.

<sup>11</sup> Например: указы Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»; от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»; от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»; от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции»; от 14 февраля 2014 г. № 80 «О некоторых вопросах организации деятельности по противодействию коррупции»; от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»; от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» и др.

<sup>12</sup> Например: Постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»; от 18 декабря 2014 г. № 1405 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»; от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»; от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»; от 21 января 2015 г. № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации» и др.

правовых актах» (подпункт «г» п. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции) в каждом органе должна быть сформирована собственная нормативная основа противодействия коррупции. Однако должной систематизации мер противодействия коррупции по органам или организациям, как правило, не проводится, поэтому считаем, что в какой-то мере «образцовым» стало Приложение 1 к Методическим рекомендациям по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции<sup>13</sup>, в котором в табличной форме представлены сведенные в 9 групп Основные требования (ограничения, запреты, обязанности) к судьям в целях противодействия коррупции с указанием содержания конкретной меры противодействия коррупции, оснований ее установления и необходимых действий судьи.

Внедрение мер противодействия коррупции сопровождается (правда, не по всем мерам и не всегда своевременно) информативными официальными разъяснениями по вопросам применения отдельных мер, которые разрабатывают специально уполномоченные на то органы – Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции<sup>14</sup> и Минтруд России<sup>15</sup>. Некоторые рекомендации с уче-

---

<sup>13</sup> Утверждены Решением Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации от 26 января 2017 г. // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2017. № 2.

<sup>14</sup> Например: Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 23 декабря 2010 г. № 21); Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах (одобренны Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 13 апреля 2011 г. № 24); Методические рекомендации «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» и Методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» (одобренны Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 25 сентября 2012 г. № 34).

<sup>15</sup> См., например: Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции (письмо Минтруда России от 19 марта 2013 г. № 18-2/10/2-1490); Методические реко-



том практики правоприменения усовершенствованы (версия 2.0<sup>16</sup> и даже 3.0<sup>17</sup>), считается, что успешен опыт внедрения специального программ-

мендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, Обзор рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки (письмо Минтруда России от 10 июля 2013 г. № 18-2/10/2-3836); Разъяснения по применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции» (законодательство по состоянию на 17 июля 2013 г.) (письмо Минтруда России от 18 июля 2013 г. № 18-2/10/2-4038); Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (письмо Минтруда России от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073); О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения (письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526); Методические рекомендации по вопросам соблюдения ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора с организацией (письмо Минтруда России от 11 мая 2017 г. № 18-4/10/П-2943) и др.

<sup>16</sup> См., например: Приказ Минтруда России от 7 октября 2013 г. № 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций (письмо Минтруда России от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980).

<sup>17</sup> Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих // Официальный сайт Министерства труда и социального развития Российской Федерации [Сайт]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programs/gossluzhba/antikorr/0> (дата обращения: 30.08.2017).

ного обеспечения<sup>18</sup>, накоплен некоторый объем судебной практики<sup>19</sup> по вопросам противодействия коррупции.

Очевидно, что меры противодействия коррупции не могли быть внедрены одномоментно, а вводились в соответствии с национальными планами противодействия коррупции, каждый из которых рассчитан на реализацию в течение двух лет (см. таблицу).

Таблица

№ п/ п	Основное содержание национального плана противодействия коррупции					
	период реали- зации	реквизиты документа, которым утвержден национальный план	количество субъектов исполнения меропри- ятий	количество мероприятий		
				всего	в т.ч. со сроком исполне- ния	
1	2008 – 2009	Поручение Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 г. Пр-1568	13	67	21	
2	2010 –	Указ	от 13 апре-	15	81	35

<sup>18</sup> Специальное программное обеспечение «Справки БК» (версия 2.3.0.0), информационные материалы по заполнению справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера размещены для бесплатного использования на сайте Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Сайт]. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils#institution-12> (дата обращения: 30.08.2017).

<sup>19</sup> См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»; Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.); Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.); Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 июня 2017 г.) и др.

	2011	Прези- дента Россий- ской Фе- дерации	ля 2010 г. № 460			
3	2012 – 2013		от 13 марта 2012 г. № 297	26	95	41
4	2014 – 2015		от 11 апре- ля 2014 г. № 226	более 40	127	95
5	2016 – 2017		от 1 апреля 2016 г. № 147	более 30	94	87

Изучение содержания национальных планов противодействия коррупции позволило выявить ряд закономерностей:

– подготовка проектов национальных планов противодействия коррупции осуществляется в основном неопублично. Вероятно, что в настоящее время эту деятельность координируют Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции<sup>20</sup> и специально образованное в составе Администрации Президента Российской Федерации Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции<sup>21</sup>;

– утверждает национальные планы противодействия коррупции Президент Российской Федерации, последние четыре плана – документом в форме указа, статус первого национального плана неясен – он был «просто» утвержден Президентом Российской Федерации (кстати, в настоящее время первоначальная редакция первого национального плана противодействия коррупции в электронных правовых системах недоступна);

– только первый план имел сложную структуру – 4 раздела и приложение, а в каждом указе об утверждении национального плана есть собственное содержание (от 4 до 12 пунктов, помимо утверждающих план);

– в Российской Федерации реализовано четыре национальных плана противодействия коррупции, в ходе исполнения находится пятый, одна-

<sup>20</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2012 г. № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32, ст. 4481.

<sup>21</sup> Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (ч. VII), ст. 6399.

ко признаны утратившими силу<sup>22</sup> только два первых плана, статус (действуют полностью, действуют частично либо не действуют) национальных планов на 2012–2013 и 2014–2015 годы не ясен;

– к сожалению, все национальные планы утверждаются не заблаговременно – до начала срока, на который рассчитана их реализация, а в течение срока их исполнения (см. в таблице реквизиты документа, которым утвержден план), что объективно затрудняет корректировку планов работы исполнителей национального плана и, полагаем, ведет к срыву сроков исполнения отдельных мероприятий;

– национальные планы оформлены не в стандартной для планов табличной форме (обычно графы: № п/п, наименование мероприятия, исполнитель, срок исполнения, иные сведения), а в виде текста с перечнями мероприятий по отдельным субъектам исполнения плана, что, на наш взгляд, затрудняет их восприятие;

– только в двух последних национальных планах конкретизированы задачи, на которые должны быть нацелены исполнители (соответственно 4 и 7 задач в национальных планах на 2014–2015 и на 2016–2017 годы);

– в национальных планах противодействия коррупции не даны конкретные показатели (индикаторы), на достижение которых должны быть нацелены исполнители и по которым может быть дана оценка их эффективности;

– в перечне мероприятий в национальных планах противодействия коррупции просматривается определенная преемственность, что может свидетельствовать либо о постоянном внимании к ним, либо о невыполнении данных мероприятий в первоначально запланированные сроки;

– от плана к плану растет количество исполнителей мероприятий (правда, очевиден перекоп в объеме запланированных мероприятий – основная часть мероприятий поручается Правительству Российской Федерации и Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции), причем помимо государственных органов в национальные планы теперь включаются и государственные организации, и институты гражданского общества. Оправданно, но существенно

---

<sup>22</sup> См. об этом: пункт 10 Указа Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12, ст. 1391.

усложняет реализацию национальных планов поручение отдельных мероприятий двум и более исполнителям;

– нарастает количество мероприятий, в том числе тех, в отношении которых установлены сроки исполнения (в первых планах сроки были предусмотрены для трети мероприятий, в последних – для большинства);

– информация о ходе исполнения и об итогах исполнения национальных планов носит фрагментарный характер, и полагаем, что отчеты об их исполнении не составляются вовсе. Правда, на заседаниях Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции регулярно заслушивается информация исполнителей о выполнении отдельных мероприятий национальных планов и руководителя администрации Президента Российской Федерации о ходе выполнения национальных планов. Однако эта информация очень лаконична, а в ряде случаев дана на сайте Президента Российской Федерации в форме пресс-релиза.

Контроль за реализацией национальных планов противодействия коррупции осуществляют несколько групп субъектов:

1) за реализацией национальных планов противодействия коррупции в целом на постоянной основе – Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и Управление Администрации Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции;

2) за выполнением отдельных мероприятий, предусмотренных национальными планами, – руководители соответствующих органов – исполнителей мероприятий, определенных национальным планом;

3) координацию деятельности иных органов и организаций в области реализации национальных планов противодействия коррупции (как и международное сотрудничество в данной области) осуществляют Генеральная прокуратура Российской Федерации и Минюст России;

4) основной объем информационно-методического обеспечения реализации национальных планов противодействия коррупции выполняет Минтруд России, опираясь на обобщения судебной практики, осуществляемой Верховным судом Российской Федерации;

5) координацию научно-методического сопровождения реализации национальных планов противодействия коррупции осуществляет специализированный Междисциплинарный центр<sup>23</sup>, созданный на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Прави-

---

<sup>23</sup> <http://izak.ru/institute/koordinatsiya-nauchno-metodicheskogo-obespecheniya-protivo-deystviya-korrupsitsii.php> (дата обращения: 30.08.2017).

тельстве Российской Федерации, а осуществляют большинство юридических научных и образовательных организаций;

6) субъекты общественного контроля и иные институты гражданского общества пока «погружаются» в данную тему, и существующие резервы этих институтов в области противодействия коррупции, в т.ч. реализации национальных планов противодействия коррупции, не используются в полном объеме;

7) иностранные субъекты осуществляют контроль скорее за общей ситуацией с качеством государственного и муниципального управления, опираясь на собственные системы критериев либо руководствуясь рекомендациями, адресованными Российской Федерации по линии международных организаций (например, группы ГРЕКО, Конференции государств-участниц Конвенции ООН против коррупции).

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации в соответствии с национальными планами противодействия коррупции выстраивается механизм противодействия коррупции, однако системы контроля за реализацией указанных национальных планов не усматривается. Полагаем, что необходимо предпринять усилия по построению системы контроля за реализацией национальных планов с целью подготовки качественного нового Национального плана противодействия коррупции на 2018–2019 годы, должного его выполнения, а в конечном итоге – по формированию эффективного механизма противодействия коррупции в Российской Федерации.

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ПРОИЗВОДСТВА ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

*М.М. Нахапетян*

*Саратовская государственная юридическая академия*

Процессуальное обеспечение режима постоянного государственного контроля (надзора) предполагает наличие нормативных предписаний процессуального характера, определяющих порядок и последовательность действий уполномоченных должностных лиц постоянного контроля (надзора). Отмечается, что такие процессуальные действия характерны для административно-надзорного производства и являются не чем другим, как административно-надзорными процедурами<sup>1</sup>.

Юридическая наука достаточно подробно исследовала проблемы административных процедур, надзорного производства<sup>2</sup>. Но несмотря на это, вопросы административных процедур постоянного государственного контроля (надзора) до настоящего времени оставались вне поля научного интереса.

Анализируя административные процедуры осуществления надзора, ученые придерживаются различных взглядов относительно их природы. Так А.В. Мартынов вслед за Ю.Н. Стариковым рассматривает административные процедуры как административно-надзорное производство, выступающее видом административной юрисдикции<sup>3</sup>. Такая позиция подвергается критике Ю.С. Смородиновой, утверждающей, что административно-надзорное производство является «административно-процессуальной формой деятельности органов исполнительной власти»<sup>4</sup>. В свою очередь, Б.Н. Габричидзе считает такое производство са-

---

<sup>1</sup> См.: Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения. Практика осуществления и правового регулирования: Автореф. дис... доктора юрид. наук. Воронеж. С. 22–23.

<sup>2</sup> См. подробнее: Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: административно-процессуальное исследование. М., 2010. С. 334–393.

<sup>3</sup> См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 159.

<sup>4</sup> Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 103.

мостоятельным видом административных процедур<sup>5</sup>. С.М. Зырянов исследует административно-надзорную деятельность в качестве разновидности административного производства<sup>6</sup>. Схожая точка зрения ранее была представлена в работе О.С. Беркутовой<sup>7</sup>. П.И. Кононов относит административные процедуры надзора к виду административно-принуди-тельного процесса<sup>8</sup>.

Можно и далее приводить точки зрения ученых на природу понятий «административно-надзорная процедура» и «административно-надзорное производство». Все это свидетельствует о незавершенности научных дискуссий в этой области административного права. Тем не менее отсутствие четких законодательных и научных позиций о сущности и порядке осуществления режима постоянного государственного контроля (надзора) требует более детальной проработки этого вопроса.

Под процедурой в словарях понимается порядок действий, выполнения чего-либо<sup>9</sup>. Отталкиваясь от этого общего понятия, наука административного права предложила несколько десятков определений административной процедуры. Тем не менее ряд признаков, включенных исследователями в ее понятие, позволяют выделить общее, объединяющее многочисленные мнения.

Так, по мнению одних ученых, для административных процедур характерно, во-первых, нормативно-процессуальное закрепление; во-вторых, последовательное совершение органами государственного управления юридически значимых действий или осуществление полномочий<sup>10</sup>. Другие исследователи делают акцент на порядок рассмотрения

---

<sup>5</sup> См.: Габричидзе Б.Н. Административное право России: Учебник. М., 2009. С. 666.

<sup>6</sup> См.: Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дис... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 13–14.

<sup>7</sup> См. подробнее: Беркутова О.С. Административно-процедурное производство в системе исполнительной власти. М., 2005. С. 11–38.

<sup>8</sup> См.: Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2010. С. 246–249.

<sup>9</sup> См.: Ожегов С.М. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1975. С. 577.

<sup>10</sup> См.: Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 611; Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5; Женегль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 9; Лазарева О.В. Правовая процедура / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2004. С. 4–5; Козлов



и разрешения административных дел<sup>11</sup>. Иногда указывается, что административные процедуры направлены на «практическое претворение в жизнь материальных норм процессуального права»<sup>12</sup>.

Применительно к содержанию административных процедур учеными также высказываются различные точки зрения. Так, С.Н. Махина выделяет управленческие и юрисдикционные процедуры. Первые, по ее мнению, не связаны с применением мер принуждения. Вторые, напротив, связаны с применением различных мер государственного принуждения и ответственности<sup>13</sup>. Схожую точку зрения занимают М.О. Ефремов<sup>14</sup>, А.В. Филатова<sup>15</sup>. С позиции других ученых, административные процедуры должны рассматриваться вне рамок административных производств или процесса<sup>16</sup>.

Такое многообразие подходов к понятию и структуре административной процедуры вызвано наличием различных теоретических взглядов на соотношение понятий «административная процедура», «административный процесс», «административное производство».

---

Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2007. С. 451; Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: Проблемы правового регулирования: Монография. М., 2009. С. 175 и др.

<sup>11</sup> См.: Киясаханов И.Ш. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киясаханова. М., 2004. С. 107; Помазуев А.В. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 13; Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 8; Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: Учебное пособие. М., 2008. С. 20 и др.

<sup>12</sup> Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

<sup>13</sup> См.: Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 600.

<sup>14</sup> См.: Там же.

<sup>15</sup> См.: Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. С. 105.

<sup>16</sup> См.: Административное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясаханова. М., 2009. С. 426; Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: Проблемы правового регулирования: Монография. М., 2009. С. 175.

Говоря о соотношении административного процесса, административной процедуры и производства, следует отметить общее объединяющее значение административного процесса по отношению к процедуре и производству.

Административная процедура, как справедливо отмечается исследователями, направлена на достижение конечного результата. Анализ административных регламентов позволяет разделить также теоретические позиции, рассматривающие юридическую процедуру как порядок деятельности, который регламентирован не чем иным, как нормами процессуального характера. Как отмечает Т.Я. Хабриева, административная процедура всегда является обязательным элементом регламента<sup>17</sup>. Конкретные действия субъектов государственного управления закреплены в нормах, иных правовых актах. Регламенты же раскрывают порядок осуществления таких действий.

В отношении административного производства юридическая литература сформировала две позиции. Согласно мнению А.Г. Александрова, административное производство представляет собой «совокупность административных процедур, посредством которых решаются стоящие перед субъектом задачи, направленные на достижение единой цели упорядочения общественных отношений по конкретному административному делу, объединенные единой процессуальной формой»<sup>18</sup>. Весь административный процесс он подразделяет на управленческое и юрисдикционное производство. При этом автором разделяется точка Ю.Н. Старилова, отмечающего следующие элементы административного процесса: позитивного управленческого процесса или административно-процедурной деятельности (управленческого процесса); административно-юрисдикционного (административно-деликтного) процесса; административного судопроизводства<sup>19</sup>.

Рассмотрение Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по государственному надзору в об-

---

<sup>17</sup> См.: Хабриева Т.Я. Основные правовые аспекты административной реформы в субъектах РФ // Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 32–33.

<sup>18</sup> Александров А. Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса // Административное право и административный процесс. № 1 (47). С. 200.

<sup>19</sup> См.: Указ. соч. С. 600.

ласти использования атомной энергии, а также Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах показывает следующую структурную схему описания процедуры в административных регламентах: процедура – этап – административное действие. Такой подход позволяет охватить больший круг процессуальных вопросов, формирующих представление о режиме постоянного государственного надзора и его специфике в системе федерального надзора в области промышленной безопасности.

Под этапом постоянного государственного надзора следует понимать совокупность нормативно установленных, логически последовательных административных действий уполномоченного на то органа, обеспечивающих переход к последующему этапу.

Под административным действием следует понимать осуществляемое в пределах компетенции и в установленный срок конкретное действие уполномоченного на то должностного лица, влекущее юридически значимые последствия.

Как следует из изученных регламентов, административным действием присущи следующие признаки: такие действия являются внешне выраженными и юридически оформленными; носят срочный характер; осуществляются в пределах полномочий; влекут определенный правовые последствия.

По нашему мнению, рассматривать постоянный государственный надзор в качестве процедуры исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору неправомерно. Особенность режима постоянного государственного надзора, выраженная в субъектном и объектном составе, целевой характеристике, средствах и методах осуществления, позволяет отнести постоянный государственный надзор к виду федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. С правовой точки зрения режим постоянного государственного надзора представляет собой отдельный институт правового регулирования, которому посвящен целый блок нормативных актов различного уровня.

Процессуальная характеристика режима постоянного государственного надзора должна исходить из того, что осуществление такого режима является одной из функций Ростехнадзора, для которой должны быть предусмотрены специальные процедуры реализации, отличные от процедур федерального надзора по контролю и надзору, выраженные в проведении плановых и внеплановых проверок.

Мы разделяем точки зрения ученых на деление административных процедур на материальные (управленческие) и юрисдикционные. Такое деление оправдано практикой функционирования режима постоянного государственного контроля (надзора). Управленческие процедуры связаны с подготовкой осуществления режима постоянного государственного надзора. Административные действия в составе управленческой процедуры предполагают разработку и принятие правовых актов организационно-распорядительного характера (планы, графики мероприятий по контролю, списки должностных лиц, уполномоченных на проведение мероприятий по контролю и надзору, и др.), а также приказа руководителя Ростехнадзора об осуществлении постоянного надзора и приказов руководителей территориальных подразделений Ростехнадзора.

Для управленческих процедур постоянного государственного надзора характерны, на наш взгляд следующие признаки: являются юридически оформленными; носят внутриорганизационный характер; обеспечивают осуществление юрисдикционных процедур; направлены на возникновение прав и обязанностей должностных лиц постоянного государственного надзора, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Юрисдикционные процедуры связаны с непосредственной реализацией должностными лицами постоянного государственного надзора мероприятий по контролю и проверок и результатами таких мероприятий и проверок (например, обжалование действий должностных лиц постоянного государственного надзора). Мы разделяем точку зрения Ю.Н. Старилова на то, что юрисдикционные процедуры образуют в своей совокупности административное производство. Внешней формой надзорного производства является надзорное дело. Юрисдикционные процедуры можно подразделить на общие, специальные и особенные. К общим следует отнести процедуры осуществления мероприятий по контролю и проверки. К специальным – административные процедуры, связанные с выявлением нарушений общеобязательных требований, влекущих «опасность причинения вреда жизни или здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуще-

ству, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Особенности процедуры связаны с обжалованием результатов мероприятий по контролю и проверок, действий должностных лиц Ростехнадзора, связанных с осуществлением режима постоянного государственного надзора.

### Список литературы

1. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. 1150 с.
2. Административное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. М., 2009.
3. Александров А. Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса // Административное право и административный процесс. № 1 (47). С. 197–204.
4. Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5–11.
5. Беркутова О.С. Административно-процедурное производство в системе исполнительной власти. М., 2005. 19 с.
6. Габричидзе Б.Н. Административное право России: Учебник. М., 2009. 677 с.
7. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 203 с.
8. Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
9. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2010.
10. Киясханов И.Ш. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киясханова. М., 2004. 399 с.
11. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2007.
12. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2010.
13. Лазарева О.В. Правовая процедура / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2004. 152 с.
14. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. 184 с.
15. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения. Практика осуществления и правового регулирования: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Воронеж, 2011. 56 с.
16. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: административно-процессуальное исследование. М., 2010. 548 с.

17. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: Проблемы правового регулирования: Монография. М., 2009. 239 с.
18. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. 848 с.
19. Ожегов С.М. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1975.
20. Помазуев А.В. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. 34 с.
21. Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015.
22. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
23. Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: Учебное пособие. М., 2008. 111 с.
24. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. 280 с.
25. Хабриева Т.Я. Основные правовые аспекты административной реформы в субъектах РФ // Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.

## К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

*М.Д. Прилуков*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

За последние десятилетия система здравоохранения в Российской Федерации приобретает совершенно новый вектор развития. Процессы модернизации системы здравоохранения затрагивают все уровни власти. Так, на уровне Правительства РФ действует государственная программа «Развитие здравоохранения» (далее – Госпрограмма)<sup>1</sup>, целью которой является обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки. Кроме этого, создаются и внедряются в процесс оказания медицинской помощи населению новые компьютерные технологии (телемедицина, электронный документооборот, информационные базы данных и т.д.). Периодически вносятся изменения в федеральное законодательство в сфере здравоохранения. На уровне Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России)<sup>2</sup> постоянно ведется работа по совершенствованию лекарственного обеспечения и обращения. Систематически Минздравом России издаются приказы, устанавливающие стандарты оказания медицинской помощи. Особое внимание со стороны федеральных органов исполнительной власти уделяется контролю и надзору в сфере здравоохранения. Здесь центральное место занимает Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (далее – Росздравнадзор), являющаяся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения. Росздравнадзор в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 323<sup>3</sup>, осуществляет 6 полномочий по государственному контролю качества и

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2057.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.

безопасности медицинской деятельности посредством проведения проверок в нескольких направлениях: во-первых, это соблюдение органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами, медицинскими организациями и фармацевтическими организациями, а также индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую и фармацевтическую деятельность, прав граждан в сфере охраны здоровья. Во-вторых, соблюдение медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи. В-третьих, соблюдение медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований. В-четвертых, соблюдение медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, требований по безопасному применению и эксплуатации медицинских изделий и их утилизации (уничтожению). В-пятых, соблюдение медицинскими работниками, руководителями медицинских организаций, фармацевтическими работниками и руководителями аптечных организаций ограничений, применяемых к ним при осуществлении профессиональной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. В-шестых, организация и осуществление ведомственного контроля и внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами, организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. В рамках реализации вышеуказанных полномочий «за II квартал 2017 года в Управление организации государственного контроля качества оказания медицинской помощи населению поступило 3533 обращения (41.2% от общего количества поступивших в центральный аппарат Росздравнадзора), в том числе по вопросам: качества и безопасности медицинской деятельности – 3188; реорганизации здравоохранения – 239; лекарственного обеспечения – 106»<sup>4</sup>. По результатам проверок выявлены следующие типичные нарушения обязательных требований:

---

<sup>4</sup> Росздравнадзор провел публичное обсуждение результатов анализа правоприменительной практики за второй квартал 2017 года / Федеральная служба по



– По вопросу нарушения прав граждан в сфере охраны здоровья: медицинское вмешательство без получения добровольного информированного согласия гражданина; нарушение права на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; нарушение требований Порядка организации оказания высокотехнологичной медицинской помощи с применением специализированной информационной системы, утвержденного Приказом Минздрава России от 29.12.2015 № 930н<sup>5</sup>; нарушение требований к содержанию и форме предоставления информации о деятельности медицинских организаций, размещаемой на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

– По вопросу нарушения порядков оказания медицинской помощи: несоблюдение стандартов оснащения (более чем в 65% случаях); нарушения требований к организации деятельности медицинской организации (более чем в 25% случаев).

– По вопросу нарушения соблюдения порядков проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований: нарушения ведения медицинской документации; нарушения порядка проведения медицинских экспертиз; отсутствие сертификатов специалистов у врачей-специалистов.

– По вопросу нарушения соблюдения медицинскими работниками, руководителями медицинских организаций, фармацевтическими работниками и руководителями аптечных организаций ограничений, применяемых к ним при осуществлении профессиональной деятельности: непредоставление руководителями медицинских и аптечных учреждений информации медицинским работникам, фармацевтическим работникам, компаниям, представителям компаний и гражданам об установленных запретах и ограничениях при осуществлении профессиональной деятельности.

– По вопросу организации и осуществления внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности: несоблюдение установленного порядка проведения внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности; несоблюдение порядка оформления результатов внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности; необоснованность мер, принимаемых по

---

надзору в сфере здравоохранения. URL: <http://www.roszdravnadzor.ru/> (дата обращения: 27.08.2017).

<sup>5</sup> Российская газета от 21 января 2015 г. № 9.

результатам проведения внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности; недостатки в работе врачебных комиссий медицинских организаций.

Таким образом, государственный контроль качества оказания медицинской помощи населению осуществляется на достаточно высоком уровне. Однако необходимо указать и на тот факт, что в Российской Федерации проводится масштабная административная реформа в сфере контрольно-надзорной деятельности, и сфера здравоохранения не является исключением. Приоритетными задачами Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности является: внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности Росздравнадзора; разработка и внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований по контролируемым видам деятельности в сфере здравоохранения; внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения (медицинская деятельность, оборот лекарственных препаратов, оборот медицинских изделий); внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности Росздравнадзора по контролируемым видам деятельности в сфере здравоохранения, внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности по контролируемым видам деятельности в сфере здравоохранения; создание и внедрение комплексной модели информационного обеспечения и системы автоматизации контроля (надзора) в сфере здравоохранения. Так, например, внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности Росздравнадзора предполагает распределение субъектов государственного контроля по категориям риска. Выделяют 6 категорий риска. Первая категория – это чрезвычайно высокий риск. Данная категория подразумевает проведение проверок 1 раз в год и количество подконтрольных организаций – 140. Вторая категория – это высокий риск. Данная категория подразумевает проведение проверок 1 раз в 2 года и количество подконтрольных организаций – 430. Третья категория – значительный риск. Данная категория подразумевает проведения проверок 1 раз в 3 года и количество подконтрольных организаций – 1160. Четвертая категория – это средний риск. Данная категория подразумевает

проведение проверок не чаще 1 раза в 5 лет и количество подконтрольных организаций – 2730. Пятая категория – это умеренный риск. Данная категория подразумевает проведение проверок не чаще 1 раза в 6 лет и количество подконтрольных организаций – 7760. Шестая категория – это низкий риск. Данная категория не подразумевает проведения проверок, и количество подконтрольных организаций – 83870. Таким образом, государственный контроль, в том числе и в сфере здравоохранения, постоянно совершенствуется и включает в себя все новые формы и методы его проведения. Модернизация данного направления стратегически важна для нашего государства, поскольку позволяет уменьшить количество нарушений при оказании медицинской помощи и в результате повысит качество оказываемой медицинской помощи, а также уменьшит показатели смертности среди населения.

## О ВОПРОСАХ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ИНВАЛИДОВ В СФЕРЕ ТРУДОУСТРОЙСТВА И ЗАНЯТОСТИ

*К.О. Рыбкова*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

На сегодняшний день проблема трудоустройства и занятости инвалидов является одной из актуальнейших проблем в государственной политике в области социальной защиты прав инвалидов. Согласно Конвенции о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года, ратифицированной Российской Федерацией в 2012 году<sup>1</sup>, государства-участники признают право инвалидов на труд наравне с другими; оно включает право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который инвалид свободно выбрал или на который он свободно согласился, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для инвалидов.

Трудоустройство инвалидов связано с установлением для инвалидов дополнительных государственных гарантий их трудовой деятельности, которые закреплены федеральным законом «О социальной защите инвалидов»<sup>2</sup>. В частности, в соответствии со ст. 20 указанного федерального закона инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости путем проведения следующих специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда:

- 1) установления в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;
- 2) резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;
- 3) стимулирования создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03 мая 2012 года № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» // Российская газета. 2012. 05 мая. № 100.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ (ред. от 01 июня 2017 года) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 02 декабря. № 234.

4) создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов;

5) создания условий для предпринимательской деятельности инвалидов;

6) организации обучения инвалидов новым профессиям.

Успешное проведение государственной политики в области трудоустройства инвалидов, обеспечения гарантий их трудовой занятости, несомненно, зависит от эффективности осуществления в данной сфере государственного контроля (надзора), предназначенного для профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений в области защиты прав инвалидов, защиты и охраны конституционных прав и свобод инвалидов, в том числе их права на труд.

Представляется, что государственный контроль (надзор) должен осуществляться за проведением всех специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, перечисленных в ст. 20 ФЗ «О социальной защите инвалидов», без исключения. Однако, исходя из анализа действующего федерального и регионального законодательства, можно сделать вывод, что наиболее подробную правовую регламентацию получили процедуры осуществления государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты<sup>3</sup>, а также за регистрацией инвалидов в качестве безработных<sup>4</sup>. Причем если в первом случае объектом контроля (надзора) выступает деятельность организаций, которым в соответствии с законодательством установлена квота для приема на работу инвалидов, то есть деятельность работодателей, то во втором – деятельность государственных учреждений службы занятости населения. Фактически государственные учреждения службы занятости населения занимают двойственное положение в сфере государственного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов в сфере трудоустройства и занятости: их деятельность по регистрации инвалидов в каче-

---

<sup>3</sup> См.: Приказ Минтруда России от 30 апреля 2013 г. № 181н (ред. от 09 декабря 2016 года) «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной функции надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов» // Российская газета. 2013. 14 августа. № 178.

<sup>4</sup> См.: Приказ Минтруда России от 11 июля 2013 г. № 303н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной функции надзора и контроля за регистрацией инвалидов в качестве безработных» // Российская газета. 2013. 06 сентября. № 199.

стве безработных является *объектом* государственного контроля (надзора), и в то же время они сами являются *субъектами* осуществления государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты.

В целом, система субъектов, осуществляющих государственный контроль и надзор за соблюдением прав инвалидов в сфере трудоустройства и занятости, выглядит следующим образом:

1. Федеральные органы исполнительной власти: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и подведомственная ему Федеральная служба по труду и занятости;

2. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти – Государственные инспекции труда субъектов РФ. К примеру, Государственная инспекция труда в Нижегородской области<sup>5</sup> осуществляет государственный надзор за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (в том числе связанных с реализацией трудовых прав инвалидами), посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях;

3. Государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы труда и занятости, входящие в соответствующие системы региональных органов исполнительной власти (например, в Нижегородской области – Управление государственной службы занятости населения; в Вологодской области – Департамент труда и занятости населения Вологодской области и др.).

На основе анализа отчетных докладов органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере труда и занятости населения<sup>6</sup> можно сделать вывод, что на сегодняшний день остро стоит вопрос о необходимости создания в данных органах отдельных структурных подразделений, которые были бы ответственными именно за осуществление государст-

---

<sup>5</sup> Приказ Роструда от 28 декабря 2009 г. № 444 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости – Государственной инспекции труда в Нижегородской области». Документ опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»; дата обращения – 20 июля 2017 года).

<sup>6</sup> Так, были проанализированы отчетные доклады органов исполнительной власти в сфере труда и занятости населения 20 субъектов РФ, в том числе Нижегородской, Вологодской, Владимирской, Свердловской, Тверской, Челябинской и др. областей.

венного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов в сфере трудоустройства и занятости и были бы наделены в связи с этим соответствующими полномочиями. Это способствовало бы более оперативному реагированию указанных органов на жалобы граждан, являющихся инвалидами, в случае нарушения их законных прав, а следовательно, повышению эффективности осуществления государственного контроля (надзора) в данной сфере.

Рассмотрим особенности деятельности работодателя как объекта государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты. В ст. 21 федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» указано, что работодателям, численность работников которых составляет более 100 человек, законодательством субъекта РФ устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее 2% и не более 4%). При этом работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, законодательством субъекта РФ может устанавливаться квота для приема на работу инвалидов в размере не выше 3% среднесписочной численности работников.

Вопрос о том, когда именно считается выполненной обязанность работодателя по квотированию рабочих мест для инвалидов, до сих пор не получил должного правового регулирования на федеральном уровне и вызывает многочисленные споры, в том числе при проведении государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты. Полагаем, что при решении данного вопроса необходимо руководствоваться соответствующим законом субъекта РФ, в котором работодатель осуществляет свою деятельность. В частности, в Законе г. Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест»<sup>7</sup> прямо указано: выполнением квоты для приема на работу считается трудоустройство работодателем инвалидов, имеющих рекомендации к труду, подтвержденное заключением трудового договора, действие которого в текущем месяце составило не менее 15 дней. Вывод о законности таких положений в региональном законодательстве был сделан в Определении Верховного Суда РФ от 22 мая 2013 № 50-АПГ13-5<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Закон г. Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 (ред. от 30 апреля 2014 года) «О квотировании рабочих мест» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. 12 января. № 3.

<sup>8</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22.05.2013 № 50-АПГ13-5. Документ опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс», дата обращения: 25 июля 2017 года). Федеральным законом установлена обязанность работодателя не только

Заметим, что в соответствии с п. 3 ст. 25 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>9</sup> работодатель обязан ежемесячно представлять в органы службы занятости информацию о наличии свободных рабочих мест и вакантных должностей, созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, включая информацию о локальных нормативных актах, содержащих сведения о данных рабочих местах, выполнении квоты для приема на работу инвалидов. То есть работодатель обязан не только выделить рабочие места для инвалидов и выполнить все необходимые действия для их заполнения, но и представить сведения о таких рабочих местах. Отсутствие данных сведений может стать основанием для проведения в отношении деятельности работодателя проверки, являющейся внешним выражением, то есть формой, государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты.

Федеральным государственным стандартом, утвержденным Приказом Минтруда России от 30 апреля 2013 года № 181н, определены основания, сроки и порядок проведения таких проверок; состав и последовательность соответствующих административных процедур. Краткий обзор положений указанного федерального государственного стандарта, регулирующих порядок проведения проверок, представлен в таблице.

*Таблица*

**Проверка как форма осуществления государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты**

Виды проводимых проверок	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Плановая выездная проверка</li> <li>2. Плановая документарная проверка</li> <li>3. Внеплановая выездная проверка</li> <li>4. Внеплановая документарная проверка</li> </ol>
--------------------------	--

по созданию котируемых рабочих мест (должностей), но и по выполнению квоты, обеспечению ее исполнения, при этом устанавливается квота именно для приема на работу инвалидов.

<sup>9</sup> Закон РФ от 19 апреля 1991 года № 1032-1 (ред. от 29 июля 2017 года) «О занятости населения в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 06 мая. № 84.



<p>Основания проведения проверок</p>	<p>Решение о проведении <b>плановой выездной или плановой документарной проверки</b> принимается в соответствии с утвержденным органом исполнительной власти субъекта РФ ежегодным планом проведения плановых выездных и документарных проверок. Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план является истечение трех лет со дня:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;</li> <li>– окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индиви-</li> </ul>	<p>Основанием для проведения <b>внеплановой (выездной, документарной)</b> проверки является</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;</li> <li>2) поступление в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, а также информации от органов государственной власти, органов местного</li> </ol>
	<p>дуального предпринимателя;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности</li> </ul>	<p>самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушения прав потребителей;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3) приказ (распоряжение) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям</li> </ol>
<p>Сроки проведения проверок</p>	<p>20 рабочих дней для проведения плановых (выездных, документарных) и внеплановых (выездных, документарных)</p>	

## Ч А С Т Ь І V

	<p>проверок. В отношении малого предприятия общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать 50 часов</p>
<p>Предмет проверок</p>	<p><b>При проведении плановой выездной, плановой/внеплановой документарной проверки</b> – это изучение <b>сведений/материалов/документов</b> на предмет установления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– соответствия количества созданных или выделенных рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов требованиям законодательства в области занятости населения и квотирования рабочих мест для приема на работу инвалидов;</li> <li>– соответствия численности фактически работающих инвалидов расчетному количеству рабочих мест для приема на работу инвалидов;</li> <li>– полноты и достоверности представления организацией в государственное учреждение службы занятости населения информации, необходимой для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов в установленные сроки;</li> <li>– полноты и достоверности представления организацией в государственное учреждение службы занятости населения информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов в установленные сроки.</li> </ul> <p><b>При проведении внеплановой выездной, а также внеплановой документарной проверки</b> – изучение <b>сведений, содержащихся в документах</b>, связанных с целями, задачами и предметом проверки, и в зависимости от оснований проверки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– исполнения организацией ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных правовыми актами субъекта Российской Федерации;</li> <li>– фактов, изложенных в поступивших в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обращениях и заявлениях граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о нарушении прав граждан (необоснованном отказе в приеме инвалида на работу в пределах установленной квоты);</li> <li>– фактов, изложенных в поступивших в органы прокуратуры материалах и обращениях</li> </ul>

Итоговые документы по результатам проведенных проверок в случае выявления нарушений	1) предписание об устранении допущенного нарушения законодательства в области занятости населения и квотирования рабочих мест для приема на работу инвалидов; 2) протокол (протоколы): об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 5.42 КоАП РФ; об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.7 КоАП РФ
---	---

Закономерно, что в случае выявленного по результатам проверки нарушения прав инвалидов в области трудоустройства и занятости работодатель может быть привлечен к административной ответственности. Впрочем, говорить о том, что осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов в области трудоустройства и занятости в конечном итоге всегда приводит к своевременному выявлению административных правонарушений и привлечению «провинившихся» работодателей к ответственности, не представляется возможным. Анализ судебной практики показывает, что большинство производств по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.42 КоАП РФ<sup>10</sup>, прекращается по причине истечения сроков давности привлечения к административной ответственности. Так, постановлением Архангельского областного суда от 20 ноября 2014 года были отменены постановление мирового судьи судебного участка № 3 Октябрьского судебного района города Архангельска от 02 июля 2014 года и решение судьи Октябрьского районного суда города Архангельска от 15 сентября 2014 года, вынесенные в отношении К. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст. 5.42 КоАП РФ; производство по делу об административном правонарушении прекращено на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности. Основанием отмены вынесенного решения стало существенное нарушение требований КоАП РФ, допущенное должностным лицом при составлении протокола об административном правонарушении и выразившееся в неизвещении К. о месте и времени составления протокола об административном правонарушении в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 25.15 КоАП РФ<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10 августа 2017 года) // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256.

<sup>11</sup> Постановление Архангельского областного суда от 20 ноября 2014 года по делу № 4а-390/2014. Документ опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс», дата обращения – 25 июля 2017 года).

Как следует из докладов УГСЗН Нижегородской области об осуществлении регионального государственного контроля (надзора) по виду контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты<sup>12</sup>, за 2015 год:

- были проведены 23 плановые выездные проверки и 5 плановых документарных проверок соблюдения работодателями обязательных требований в части приема на работу инвалидов в пределах установленной квоты;

- было составлено 7 протоколов об административном правонарушении в отношении должностных лиц, индивидуальных предпринимателей по ст. 19.7 КоАП РФ;

- вынесено 2 предписания об устранении причин и обстоятельств, способствующих совершению нарушений;

- были проведены 2 внеплановые проверки;

- доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых органами государственного надзора (контроля) были проведены проверки, составила 4.2 процента (из 665 единиц проверено 28).

При этом за 2016 год плановых, внеплановых проверок на предмет соблюдения законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей не проводилось. Объяснение: ежегодный план плановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на 2016 год по объективным причинам Прокуратурой Нижегородской области согласован не был.

С учетом данных показателей нельзя сказать, что деятельность УГСЗН Нижегородской области по осуществлению регионального контроля и надзора за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты является эффективной; и уже тем более нельзя считать справедливой формулировку «не проверяли, поскольку план отсутствовал».

Примечательно, что Распоряжением Правительства РФ от 10 мая 2017 года утвержден план мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2017–2020 годы<sup>13</sup>, согласно которому в сфере осуще-

<sup>12</sup> Интернет-ресурс: сайт Государственной службы занятости населения Нижегородской области (URL: <http://czn.nnov.ru/ru/3/963/965/966/>, дата обращения: 25 июля 2017 года).

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2017 года № 893-р «Об утверждении плана мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2017–2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. 22 мая. № 21. Ст. 3039.

ствления контроля и надзора за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты к 2020 году планируется увеличение количества проводимых проверок до 22 тыс. единиц (для сравнения, в 2017 году – 3,5 тыс. единиц); а сведений о рабочих местах, выделенных для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, – до 800 тыс. единиц (в 2017 году – 500 тыс. единиц). Кроме того, согласно данному плану контрольно-надзорная деятельность в рассматриваемой сфере к 2020 году должна осуществляться во всех 85 субъектах Российской Федерации.

На региональном уровне принимаются аналогичные планы: например, Распоряжением Правительства Нижегородской области от 28 февраля 2017 года № 197-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по повышению уровня занятости инвалидов, организации сопровождаемого содействия занятости инвалидов Нижегородской области на 2017–2020 годы, согласно которому планируется: проведение ежегодно не менее 12 проверок; увеличение количества проверок приема на работу инвалидов в счет квоты (ед.): к 2017 г. – до 23; к 2018 г. – до 30; к 2019 г. – до 35; к 2020 г. – до 40.

Установление подобных планируемых показателей свидетельствует о стремлении федеральных и региональных органов исполнительной власти повысить эффективность осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов в области трудоустройства и занятости, в первую очередь путем увеличения охвата юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащих проверке, то есть, другими словами, «брать количеством, а не качеством». Вряд ли можно назвать данный подход единственно правильным решением проблемы. На наш взгляд, наиболее целесообразными мерами были бы совершенствование правового регулирования института государственного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов в сфере трудоустройства и занятости на федеральном и региональном уровнях, работа над вопросом создания в органах исполнительной власти субъектов РФ в сфере труда и занятости населения отдельных структурных подразделений по данному виду государственного контроля (надзора), а также повышение качества работы самих «контролирующих и надзирающих» должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти.

## КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

*Б.Г. Рысай*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ*

Закрепленное в Конституции РФ право граждан на обращения является одним из важнейших средств защиты прав и свобод граждан. Посредством данного права обеспечивается участие граждан в реализации публичной власти, что выступает своего рода гарантией всех иных конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Помимо Конституции РФ это право закрепляется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Гарантиями реализации такого права служат обязательность принятия обращений граждан к рассмотрению, бесплатное рассмотрение обращений граждан в органах публичной власти, запрет на преследование гражданина в связи с его обращением в органы власти или к должностным лицам, в том числе и неразглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

При реализации данного права такая важная деятельность органов публичной власти, как рассмотрение обращений граждан, требует контроля. Поэтому в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривается ст. 14, гласящая, что «государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан»<sup>1</sup>.

Из содержания данной нормы можно сформулировать следующие цели такого контроля:

– выявление отношения граждан к результатам рассмотрения их обращений как к показателям действенности и эффективности решений государственных органов;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.

- своевременное реагирование государственных органов;
- определение актуальных направлений работы государственных органов;
- повышение эффективности;
- укрепление авторитета государственных органов.

Достижение этих целей осуществляется силами и средствами конкретных структурных подразделений, конкретных ведомств, осуществляющих государственную защиту, а также контроль нижестоящих органов вышестоящими. Следует отметить, что фактически надзорно-контрольная система в данной сфере закрепляется подзаконным регулированием, что предполагает излишне большие должностные полномочия органов исполнительной власти. Тем не менее обращения граждан рассматривают, в том числе, Администрация Президента Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, т.е. органы, не входящие в структуру исполнительной власти. В рамках федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» было бы правильно описать их взаимные права и обязанности в отношении надзорно-контрольной деятельности в сфере обращений граждан и установить соответствующую иерархию.

Наиболее активно развивается законодательство в сфере деятельности Администрации Президента Российской Федерации по контролю за рассмотрением обращений граждан. Так, например, Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозирования развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации постановил: «Администрации Президента Российской Федерации обеспечить мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, направленных в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам (далее – обращения граждан и организаций), мониторинг и анализ результатов рассмотрения общественных инициатив граждан Российской Федерации, размещенных на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» (далее – общественные инициативы), а также

анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам»<sup>2</sup>, а государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции «ежемесячно представляют в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям»<sup>3</sup>.

Контроль и надзор за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц по рассмотрению обращений граждан осуществляет прокуратура. Как утверждает С.З. Женетль, «прокурорский надзор в данной сфере является не системным, охватывающим организацию и порядок рассмотрения жалоб теми или иными субъектами, а реализуется индивидуально, касательно конкретного нарушения права»<sup>4</sup>.

В органах прокуратуры проводится комплексный анализ поступивших обращений и практики их разрешения в органах прокуратуры, который проводится не реже одного раза в полугодие. Такой анализ проводится начальниками главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур. Аналитические справки о практике рассмотрения обращений представляются в Управление по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Данные положения установлены Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Однако сбор данных, анализ и формирование статистики не является основной функцией по контролю за рассмотрением обращений. Так, ст. 5.59 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в

---

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Собрание законодательства РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2545.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Женетль С.З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право. 2008. № 4.



виде штрафа за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 КоАП РФ<sup>5</sup>. В свою очередь, в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ право возбуждать дела, предусмотренные ст. 5.59 КоАП РФ, предоставлено прокурору.

Как отмечает С.Д. Воробьев, «в рамках прокурорского надзора за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан следует исходить из того, что реализация конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления наряду с другими конституционными правами, такими как право гражданина на доступ к информации (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ), на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), направлена на формирование в России гражданского общества»<sup>6</sup>.

В свою очередь, А.Б. Смушкин предлагает определить некоторые направления прокурорского контроля и надзора за соблюдением конституционных прав граждан на обращение и законодательства о порядке работы с обращениями граждан, с которыми сложно не согласиться.

Так, первое направление представляет собой обеспечение всесторонности прокурорских проверок, связанных с рассмотрением должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления обращений граждан:

- анализируют и обобщают ли систематически прокуроры обращения, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав, свобод и законных интересов личности, ведут ли изучение общественного мнения, совершенствование работы с обращениями;
- отчитываются ли руководители государственных и муниципальных структур, иные должностные лица о работе с обращениями;
- указывают ли должностные лица на меры, которые должны приниматься для устранения нарушений законов, выявленных в результате работы с обращениями в поднадзорных объектах;

<sup>5</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>6</sup> Воробьев С.Д. Надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц // Законность. 2016. № 4. С. 3–6.

– продляются ли руководителями соответствующих государственных и муниципальных структур сроки разрешения обращения в случаях, когда этого требует законодательство;

– проводят ли государственные органы и органы местного самоуправления (если проводят, то систематически ли) в подведомственных организациях комплексное изучение поступающих обращений, его эффективность;

– даются ли должностными лицами конкретные ответы, охватывающие весь круг поставленных в обращениях вопросов о результатах разрешения обращений;

– проверяют ли каждый орган или организацию (если проверяют, то систематически ли), состояние работы с обращениями в подчиненных им объектах;

– привлекаются ли к ответственности в соответствии с законодательством должностные лица, виновные в нарушениях установленного законом порядка работы с обращениями, в волоките и бюрократическом к ним отношении;

– обеспечивают ли должностные лица своевременное и правильное исполнение вынесенных решений по обращениям.

Еще одно направление – уделять особое внимание повторным и вторичным обращениям, поступившим в поднадзорные объекты, где проводится прокурорская проверка исполнения названного законодательства.

При осуществлении прокурорского надзора для обеспечения адекватности реагирования на выявленные нарушения можно рекомендовать следующие меры:

– обеспечение комплексности реагирования для: а) принятия мер к устранению нарушений законов; б) привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушениях законов и попустительствующих этим нарушениям; в) принятия специальных профилактических мер;

– воспрепятствование необоснованному смягчению принимаемых мер;

– использование оптимальных для каждого конкретного случая форм реагирования на выявление правонарушений;

– необходимость более строгого реагирования на повторные и вторичные правонарушения<sup>7</sup>.

Помимо прокуратуры, стоит выделить самоконтроль над рассмотрением обращений. Руководители государственных органов, органов местного самоуправления, непосредственные руководители отделов, иные

---

<sup>7</sup> Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

уполномоченные лица контролируют рассмотрение обращений граждан служащими данных органов или помощниками должностного лица.

При осуществлении контроля обращается внимание на сроки исполнения поручений по обращениям граждан и полноту рассмотрения поставленных вопросов, объективность проверки фактов, изложенных в обращениях, законность и обоснованность принятых по ним решений, своевременность их исполнения и направления ответов заявителям.

Инструкции о порядке рассмотрения обращений закрепляют основные положения такого контроля, которые, в принципе, содержатся и в нормативных актах, регулирующих деятельность иных министерств и ведомств. Такими актами являются Инструкция по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. Распоряжением СФ ФС РФ от 23.06.2011 № 189рп-СФ), Приказ Ростехнадзора от 20.08.2013 № 366 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», Приказ Росреестра от 26.08.2015 № П/450 «Об утверждении Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (зарегистрировано в Минюсте России 04.09.2015 № 38798), Приказ Роснедр от 05.02.2013 № 100 (ред. от 15.10.2013) «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральном агентстве по недропользованию», Приказ Рослесхоза от 29.12.2006 № 378 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральном агентстве лесного хозяйства» и прочие.

Помимо вышеперечисленного, мы полагаем, что законодательство субъектов РФ также должно развиваться в целях обеспечения надлежащего контроля за состоянием работы с обращениями граждан, но не везде это происходит в полной мере. Так, например, закон Ростовской области от 18 сентября 2006 г. № 540-ЗС «Об обращениях граждан» просто копирует содержание ст. 14 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в отличие, например, от закона Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области», где более широко рассматривается данный вопрос. Так, например, ст. 8 обязывает органы и учреждения проводить обобщение и анализ обращений с целью выявления причин и условий, влияющих на обращения граждан и организаций. По результатам данной деятельности руководители или уполномоченные на то лица органов и учреждений обязаны принимать меры к устранению выявленных нарушений и недостатков в деятельности

органов и учреждений. Тем не менее порядок проведения такой процедуры закрепляется правовыми актами органов и учреждений, регулируемыми порядком работы с обращениями граждан<sup>8</sup>.

Более подробная регламентация вопросов контроля за работой с обращениями граждан содержится в Законе Республики Башкортостан от 30 ноября 2006 г. «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан». Согласно данному закону, ст. 9 «Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений и за результатами их рассмотрения» устанавливает, что государственные органы Республики Башкортостан, органы местного самоуправления, организации и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, контроль за результатами рассмотрения обращений, анализируют их содержание, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, а также проводят анализ, который содержит информацию о количестве поступивших, переадресованных и рассмотренных письменных обращений, обращений в форме электронного документа, о местах, днях и часах приема граждан, о количестве граждан, принятых на личном приеме, об уполномоченных лицах по личному приему граждан, о тематике обращений, о принятых по результатам рассмотрения обращений мерах, в том числе о принятых нормативных правовых и иных актах. Также данный закон устанавливает порядок, согласно которому руководители государственных органов Республики Башкортостан, органов местного самоуправления, организаций, лица, уполномоченные на личный прием граждан, организацию рассмотрения обращений в государственном органе Республики Башкортостан, органе местного самоуправления, организации, должностные лица обязаны систематически, не менее одного раза в полугодие, отчитываться об итогах рассмотрения обращений в соответствии с порядком представления отчетов, установленным соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации, Республики Башкортостан и муниципальными нормативными правовыми актами. В том числе государственные органы Республики Башкортостан, органы местного самоуправления, организации осуществляют анализ рассмотрения обращений. Такой анализ должен содержать информацию о количе-

---

<sup>8</sup> Закон Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области». [https://bashprok.ru/work\\_with\\_citizens/law\\_of\\_the\\_rb\\_391-Z.php](https://bashprok.ru/work_with_citizens/law_of_the_rb_391-Z.php)

стве поступивших, переадресованных и рассмотренных письменных и в форме электронного документа обращений, о местах, днях и часах приема граждан, о количестве граждан, принятых на личном приеме, об уполномоченных лицах по личному приему граждан, о тематике обращений, о принятых по результатам рассмотрения обращений мерах, в том числе о принятых нормативных правовых и иных актах, но порядок осуществления анализа рассмотрения обращений устанавливается не федеральным законодательством, а нормативными правовыми актами соответствующих органов. Результаты анализа рассмотрения обращений должны быть размещены государственными органами Республики Башкортостан, органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов не позднее установленных законом сроков (не позднее 1 сентября и 1 марта) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в средствах массовой информации. Однако результаты анализа рассмотрения обращений размещаются органами местного самоуправления сельских и городских поселений также в установленный нормативными актами срок (не позднее 1 сентября и 1 марта) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в средствах массовой информации или обнарудуются иным образом, но не в соответствии с данным нормативным актом, а согласно нормативным правовым актам соответствующих органов. Особого внимания заслуживает положение этой же нормы, которое обязывает государственные органы Республики Башкортостан, органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (включая органы местного самоуправления сельских и городских поселений), организации направлять результаты анализа рассмотрения обращений за год, но не позднее 1 марта, Уполномоченному по правам человека в Республике Башкортостан<sup>9</sup>.

Подводя итог, можно сказать, что контроль за рассмотрением обращений граждан в достаточной степени зависит от качества законодательного обеспечения и не только на федеральном уровне. Как показывает наше скромное исследование, ряд субъектов РФ, а именно Ростовская область, должны приложить усилия в развитии региональной нормативно-правовой базы в целях повышения эффективности контроля в рассматриваемой сфере отношений.

---

<sup>9</sup> Закон Республики Башкортостан от 30 ноября 2006 г. «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан». <http://orel-region.ru/index.php?head=41&part=70&op=1>.

**Список литературы**

1. Женетль С.З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право. 2008. № 4. С. 62–71.
2. Воробьев С.Д. Надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц // Законность. 2016. № 4. С. 3–6.
3. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД БЕЗНАДЗОРНОСТЬЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*В.М. Смирнова*

*Нижегородская академия МВД России*

Воспитание подрастающего поколения является одним из приоритетных направлений в жизнедеятельности любого правового государства. Законодательная база предусматривает различные меры, направленные на воспитание ребенка как гражданина, достойного члена общества. При этом возлагает ряд конституционных обязанностей о защите несовершеннолетних не только на самих граждан, но и на государственные органы, позволяя им воздействовать на совершенствование воспитания и образования подрастающего поколения, его гражданское и правовое становление. Все эти правовые действия прямо или косвенно влияют на такое социальное явление, как безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних лиц. В этих условиях первоочередной задачей государства становится уменьшение числа безнадзорных детей. В Российской Федерации создана и действует целая система органов и учреждений, занимающихся профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на различных уровнях власти. Важная роль при этом отведена органам контроля и надзора над безнадзорностью несовершеннолетних. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup> четко формулирует в статье 10 перечень органов государственной власти, на которые возлагается ответственность за законное осуществление и соблюдение законодательства о профилактике безнадзорности в РФ, а именно: «Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляют в установленном порядке контроль за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Ведомственный контроль за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершенно-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Российская газета. № 121, 30.06.1999.

нолетних осуществляется вышестоящими органами и их должностными лицами. Порядок осуществления ведомственного контроля определяется соответствующими нормативными правовыми актами.

Прокурорский надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации"<sup>2</sup>.

Толкование нормы подразумевает разделение полномочий по государственному контролю, в том числе и на федеральном уровне власти, и на уровне государственной власти субъекта РФ. Разумеется, контрольные функции могут осуществляться органами только в пределах своей компетенции в установленном различными законами и подзаконными актами порядке.

Соответствующие ведомства в государственных структурах создают нормативные правовые акты по порядку осуществления ведомственного контроля. В этих актах четко прописывается ответственность должностных лиц за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, что соответствует статье 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Необходимо учитывать, что деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается на государственной поддержке деятельности региональных органов и органов местного самоуправления, обеспечении ответственности должностных лиц за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних безнадзорных<sup>3</sup>.

В связи с увеличением в последние годы правонарушений и преступлений со стороны безнадзорных несовершеннолетних необходимо ввести жесткий государственный контроль за деятельностью по профилактике безнадзорности, осуществлять целенаправленные меры по укреплению законности, личных прав и свобод несовершеннолетних, помня о том, что это наиболее уязвимый и незащищенный слой общества. В рамках контрольных функций чаще всего и восстанавливаются

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»// Российская газета. № 121, 30.06.1999.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»// Российская газета. № 121, 30.06.1999.



нарушенные права несовершеннолетних, предоставляется возможность организации и осуществления содействия при непосредственной защите законных интересов безнадзорных детей.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» контрольные функции государства на федеральном уровне возложены на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП)<sup>4</sup>, хотелось бы отметить системный подход в вопросах осуществления контроля за деятельностью специальных организаций и учреждений, осуществляющих работу с безнадзорными несовершеннолетними. Основанная на основании вышеуказанного постановления правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав докладывает Правительству РФ о принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мерах по профилактике безнадзорности несовершеннолетних. Особую роль государство определило комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав по контролю за соблюдением основных законов на местах, связанных с воспитанием, обучением и содержанием несовершеннолетних, требующих надзора со стороны государства. Комиссия следит за соблюдением прав несовершеннолетних, находящихся в государственных учреждениях, осуществляющих, в том числе, профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Федеральный закон от 24.06.1999 (ст. 11) обязует органы ПДН и КДНиЗП осуществлять взаимодействие на постоянной основе, не пренебрегая в своей деятельности контрольными функциями по профилактике безнадзорности несовершеннолетних правонарушителей и их законных представителей. Данная работа проводится на основании Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних, а на региональном уровне – нормативно-правовых актов, регулирующих работу комиссий. Их деятельность связана с привлечением несовершеннолетних к ответственности за совершенные ими административные проступки и преступления, выяснением причин и условий, способствующих их совершению, проведением индивидуальных бесед с безнадзорными несовершеннолетними, стоящими на учете, и их родителями. Комиссии, в свою очередь, выясняют, имели ли место нарушения прав и законных интере-

---

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 (ред. от 26.05.2011) «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав».

сов несовершеннолетних при осуществлении служебной деятельности сотрудниками ПДН, которые могли бы способствовать беспризорности, безнадзорности несовершеннолетних. При выявлении и фиксации подобных нарушений комиссии вносят в компетентные органы государственной власти представления для устранения установленных причин и принятия мер, привлечения к административной ответственности по ст. 29.13 КоАП РФ.<sup>5</sup>

Говоря о вневедомственном контроле за органами и учреждениями, осуществляющими профилактику безнадзорности среди несовершеннолетних, следует выделить органы судебной власти. В УПК РФ закреплено право вневедомственного контроля за судом (ч. 4 ст. 29 УПК РФ). Обязанностью судов является немедленное и обязательное реагирование на выявленные в рамках судебных действий нарушения законных прав и интересов несовершеннолетних со стороны таких органов, как ПДН и КДНиЗП.

Подводя некоторый итог по вопросу государственного контроля над безнадзорностью несовершеннолетних, не стоит забывать и уделить должное внимание такому важному аспекту, как уровень подготовки, широта кругозора и наличие опыта работы у лиц, ответственных за организацию и осуществление контроля над безнадзорными несовершеннолетними. Кроме этого, необходимо обеспечить организацию системного подхода по соблюдению норм основного закона (ФЗ № 120), направленного на борьбу с безнадзорностью несовершеннолетних, создание единой системы контроля. Системный комплексный подход позволит увеличить эффективность работы контролирующих организаций не только на федеральном уровне, но и на местах в деле профилактики и искоренения безнадзорности как явления социума.

#### Список литературы

1. Величко О.И. Прокурорский надзор за исполнением подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Учеб. пособие / О.И. Величко; Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, Ин-т повышения квалификации руковод. кадров. М., 2008.

---

<sup>5</sup> Величко О.И. Прокурорский надзор за исполнением подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Учеб. пособие / О.И. Величко; Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, Ин-т повышения квалификации руковод. кадров. М., 2008.

## ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОТНОШЕНИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

*Ю.В. Соболева*

*Саратовская государственная юридическая академия*

Законодательство РФ предоставляет функциям соответствующим органам государственной власти, их должностным лицам по осуществлению контроля и надзора за соблюдением нормативных актов некоммерческими негосударственными организациями с целью профилактики, пресечения нарушений и применения к организациям мер ответственности.

Данная деятельность регулируется федеральными законами: «О прокуратуре», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О противодействии экстремистской деятельности» и др.

В соответствии с федеральными законами приняты и подзаконные акты, регулирующие различные аспекты реализации способов обеспечения законности в деятельности негосударственных организаций: Положение о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 (в ред. от 23 декабря 2014 г.)<sup>6</sup>; Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 (в ред. от 9 сентября 2016 г.)<sup>7</sup>; Административный регламент исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а так-

---

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29, ст. 4130; 2015. № 1 (часть II), ст. 245.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 28, ст. 3706; 2016. № 38, ст. 5542.

же за соблюдением ими законодательства РФ, утвержденный Приказом Минюста РФ от 30 декабря 2011 г. № 456 (в ред. от 31 мая 2016 г.)<sup>8</sup> и др.

Вместе с тем данная нормативная база нуждается в совершенствовании с целью эффективного решения задач по пресечению и предотвращению многочисленных правонарушений со стороны некоммерческих негосударственных организаций. В качестве примеров таких масштабных проблем, возникающих в результате их деятельности, можно привести, в частности, деятельность организаций, выполняющих функции иностранных агентов; организаций, незаконно присваивающих полномочия государственных органов, и др.

Так, учащаются случаи мошенничества, связанные с присвоением негосударственными организациями функций государственных структур. Например, широко распространено производство различных удостоверений, выдаваемых организациями со схожими с государственными организациями названиями. В результате такого мошенничества происходит обман как рядовых граждан, так и различных служащих. Причем данные нарушения имеют уже определенную историю своего развития.

Еще в 2000 г. в запросе парламентариев Председателю Правительства РФ «О практике необоснованного присвоения ученого звания академика» отмечалось, что продолжается практика незаконного присвоения звания академика членам общественных академий наук<sup>9</sup>. С тех пор мало что изменилось. Нередко незаконным путем правонарушители получают деньги за услуги, которые они не вправе предоставлять.

Внимание средств массовой информации неоднократно обращалось на данные проблемы. Так, в 2011 и 2014 г. в телепрограмме «Честный детектив», которая проводилась вместе с сотрудниками Управления собственной безопасности ФСБ России, отмечалось: «Проходимцы с эффектным удостоверениями несуществующих силовых ведомств заполнили Россию. Прикрываясь фальшивками, мошенники с легкостью совершают экономические преступления и обманывают коммерсантов. Лжегенералы и адмиралы, атаманы виртуальных казачьих войск и несметные помощники депутатов – все эти аферисты катаются по стране, прикрываясь яркими автомобильными пропусками и поддельными корочками. В 2011 году Управление собственной безопасности ФСБ России совместно с коллегами из ФСО

---

<sup>8</sup> Рос. газ. 2012. 16 марта; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 29.

<sup>9</sup> См.: Рос. газ. 2000. 29 июня.

России и МВД России провели целую серию масштабных задержаний владельцев фальшивых удостоверений правоохранительных органов»<sup>10</sup>.

Эти вопросы поднимались и на совещании Президента РФ с руководством и сотрудниками следственных органов, которое прошло 23 ноября 2011 г., но так до сих пор и не были решены. Отмечалось, что за использование фальшивых удостоверений следует только административное наказание в отношении его владельца, а организация, его выдавшая, никакой ответственности не несет. При этом мошенники, которые достают из кармана липовые удостоверения, используют другие липовые документы, предъявляют удостоверения о липовых наградах или сами раздают липовые награды, ещё и дискредитируют власть. Некоторые из таких граждан действительно не просто изредка что-то где-то достают и решают свои задачи, а просто поставили это на поток или же пытаются проникать в крупные структуры, в учреждения. При этом никакого отношения к правоохранительным государственным структурам организации, выдающие такие удостоверения, не имеют<sup>11</sup>.

В 2016 г. негосударственная организация «Фонд поддержки предпринимательских инициатив» организовывала вручение премий, медалей и дипломов «Добросовестный налогоплательщик». В борьбу за эти премии могли вступить любые организации, независимо от их добросовестности по выполнению обязанности по уплате налогов. Главное – соискателем должен быть уплачен взнос – 94 тысячи рублей в доход фонда. За эту сумму названный титул получали, в том числе, и государственные организации, тратящие на данные цели бюджетные деньги. Несмотря на то, что Фонд поддержки предпринимательских инициатив был ликвидирован 12 августа 2016 г., деятельность по сбору денег и организации вручения премии была продолжена, и очередное вручение премии было назначено на 21 октября 2016 г.<sup>12</sup>.

Для решения подобных проблем в деятельности негосударственных организаций требуется не формальное, а эффективное осуществление таких способов обеспечения законности, как контроль и надзор.

Контроль, как метод (способ) правоохранительной деятельности, включает следующие три элемента:

---

<sup>10</sup> Сайт телеканала «Россия 1». URL: [http://russia.tv/anons/show/episode\\_id/92912/brand\\_id/5133/](http://russia.tv/anons/show/episode_id/92912/brand_id/5133/) (дата обращения: 12.02.2017).

<sup>11</sup> См.: Стенограмма совещания Президента РФ с руководством и сотрудниками следственных органов от 23 ноября 2011 г. URL: <http://special.kremlin.ru/news/13636> (дата обращения: 14.02.2017).

<sup>12</sup> Сайт телеканала «Россия 1». URL: <http://www.vesti.ru/videos/show/vid/693773/cid/58/> (дата обращения: 14.02.2017).

а) проверка фактического выполнения закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения, задания, норматива и т. д., словом, всей деятельности подконтрольных органов и организаций и их личного состава; особенность контроля в том, что проверка ведется не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности проверяемых решений и действий;

б) проверка путей и средств выполнения закона, иного правового предписания;

в) принятие мер в процессе контроля для оценки устранения недостатков, поощрения или, наоборот, наказания и т.д.<sup>13</sup>.

Контроль осуществляется органами юстиции, финансовыми, а также иными уполномоченными органами в соответствии с вышеназванными нормативными актами.

И.Н. Кудряшов отмечает, что к основным формам контроля, в частности в отношении общественных объединений, относится предварительный, текущий и последующий контроль. При этом приоритет, как считает указанный автор, безусловно, должен быть отдан предварительному контролю, что вытекает из целей его осуществления. Можно согласиться с мнением И.Н. Кудряшова, что приоритетность данной формы контроля должна проследиваться через сосредоточение основных методов контрольного воздействия на самых ранних этапах возникновения и функционирования общественных объединений. Предварительной форме контроля, по его мнению, соответствует такой предупредительный метод, как регистрация общественных объединений, но необходимо расширить перечень предупредительных методов такими методами, как уведомительный порядок деятельности незарегистрированных объединений граждан с указанием целей их функционирования; предоставление права представителям органов юстиции посещать мероприятия, проводимые незарегистрированными объединениями; закрепление за органами обязанности осуществлять информирование граждан по вопросам деятельности отдельных объединений граждан через местные средства массовой информации и проведения плановых встреч с руководством объединений граждан по особенностям функционирования общественных объединений в государстве; заключение соглашений о взаимодействии с органами местного самоуправления, органами внут-

---

<sup>13</sup> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. Саратов, 2003. С. 211–212.

ренных дел и прокуратуры; формирование единой базы данных по неза-  
регистрированным объединениям граждан<sup>14</sup>.

Надзор также имеет составные элементы, определяющие собствен-  
ного содержание:

а) проверка исполнения закона, иного правового предписания и дей-  
ствия органа (должностного лица) с точки зрения соответствия закону и  
только, о целесообразности здесь речи быть не может;

б) принятие в процессе или по итогам надзора мер, которые можно  
назвать специальными – перечень их строго ограничен, определен в  
законе, и они имеют единственную цель – восстановить нарушенную  
законность<sup>15</sup>.

Так, надзор за соблюдением законов негосударственными организа-  
циями осуществляет прокуратура РФ. Отличие прокурорского надзора  
от иных способов обеспечения законности в деятельности негосударст-  
венных организаций состоит в том, что по результатам здесь не приме-  
няются меры административного принуждения. При выявлении проку-  
ратурой соответствующих нарушений меры принуждения применяются  
контрольными органами.

В связи с этим 17 февраля 2015 г. Конституционный суд РФ признал  
неконституционными ряд норм Федерального закона от 17 января 1992 г.  
№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в части порядка про-  
ведения проверок некоммерческих организаций. Было признано, что  
наделение прокуроров широкими полномочиями в сфере проведения  
проверок в отсутствие нормативного закрепления процедуры их прове-  
дения (не установлены предельные сроки проведения проверки испол-  
нения законов некоммерческими организациями, а также сроки испол-  
нения требований прокурора проверяемыми организациями) создает  
препятствия для нормальной деятельности проверяемых организаций<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> См.: Кудряшов И.Н. Государственный контроль деятельности обществен-  
ных объединений: Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 166.

<sup>15</sup> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Указ. работа. С. 212.

<sup>16</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. №  
2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6,  
пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре  
Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации пра-  
возащитных общественных объединений «АГОРА», межрегиональной общест-  
венной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной об-  
щественной организации «Международное историко-просветительское, благо-  
творительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общест-

Но на законодательном уровне понятия «контроль» и «надзор» часто неразличимы. Так, А.И. Стахов отмечает, что в федеральном законодательстве до настоящего времени процедуры государственного контроля и государственного надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, не разделены, и в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственный контроль и государственный надзор, осуществляемый органами исполнительной власти, сведен законодателем к проверкам индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, которые направлены на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, допускаемых индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, а также к систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями<sup>17</sup>. То есть фактически речь идет о контрольной и контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. Последняя объединяет в себе некоторые признаки контроля и надзора.

Положением о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций установлено, что эта функция принадлежит Министерству юстиции РФ, но, по сути, руководствуясь вышеназванными признаками контроля и надзора, Министерство юстиции РФ осуществляет контрольные, а не надзорные полномочия. Тем более, что функция контроля в отношении органов юстиции отражена на зако-

---

венной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 9, ст. 1389.

<sup>17</sup> См.: Стахов А.И. Административные дела в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: понятие, основные категории, особенности структуры и содержания // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 87–88.



нодательном<sup>18</sup> и подзаконном<sup>19</sup> уровнях. В п. 4.1 ст. 32 федерального закона «О некоммерческих организациях» содержится крайне противоречивая формулировка, состоящая в том, что «контроль за соблюдением некоммерческими организациями требований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, осуществляется при проведении федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, за исключением бюджетных и казенных учреждений, и ведомственного контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений». Таким образом, происходит смешение двух понятий: контроль и надзор.

Представляется, что такой подход недопустим. И, в частности, в отношении Министерства юстиции РФ в законодательстве и в подзаконных актах должна содержаться соответствующая сути его деятельности в отношении некоммерческих организаций формулировка – контроль, а не надзор. В связи с этим предлагается в наименование и в содержание Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций внести соответствующие изменения и слово «надзор», во избежание разночтений на практике, заменить словом «контроль».

С целью осуществления должного государственного контроля за исполнением законодательства общественными объединениями, функционирующими без государственной регистрации, необходимо на них распространить обязанность в письменной форме подавать уведомление о создании такого объединения в орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации.

Таким образом, в ст. 18 федерального закона «Об общественных объединениях» требуется внести изменения и изложить ч. 3 данной статьи в следующей редакции: «Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. Руководитель общественного объединения в течение семи дней после принятия данных решений в письменной

---

<sup>18</sup> См., например, п. 4.1 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях».

<sup>19</sup> См., например, п. 1 Административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержденному Приказом Минюста РФ от 30 декабря 2011 г. № 456.

форме уведомляет о создании общественного объединения орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации по утвержденной форме. С момента подачи уведомления общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом».

Реализация данных предложений позволила бы приблизиться к решению задачи совершенствования системы контроля в России в отношении некоммерческих негосударственных организаций.

*Работа выполнена по заданию Министерства образования и науки РФ № 29.8125.2017/8.9 на выполнение государственного проекта в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по теме «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».*

#### Список литературы

1. Кудряшов И.Н. Государственный контроль деятельности общественных объединений: Дис. ...канд. юрид. наук. Владимир, 2007.
2. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. Саратов, 2003.
3. Стахов А.И. Административные дела в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: понятие, основные категории, особенности структуры и содержания // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 86–94.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СПОСОБ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*К.Г. Токманова*

*Вятский государственный университет*

Ключевым элементом социально-экономического развития любого государства является конкурентная политика. Цель конкурентной политики – создание развитой конкурентной институциональной и организационной среды, обеспечивающей сочетание конкурентоспособных, эффективных предприятий с защитой экономических интересов потребителей.

Неразвитость конкурентной среды способствует сознательному и устойчивому ограничению субъектами предпринимательской деятельности производства и торговли, что вызывает потребность использовать как меры антимонопольного регулирования (защитные меры), так и меры, стимулирующие развитие конкурентной среды.

Наведение порядка в рассматриваемой сфере общественных отношений невозможно без эффективного государственного антимонопольного контроля, направленного на обеспечение эффективного и устойчивого развития национальной экономики.

По справедливому замечанию К.Ю. Тотьева, «функция контроля позволяет конкуренции ограничивать односторонние действия предпринимателей и предоставляет потребителю возможность выбора»<sup>1</sup>.

Организационные и правовые основы защиты конкуренции и реализации мероприятий по осуществлению антимонопольного контроля определены Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ, Закон о защите конкуренции)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Тотьев К.Ю. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции): Учебник. М., 2000. С. 24–25.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

Целями данного закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона № 135-ФЗ).

Предусмотренные в указанном законе меры во многом по своей правовой природе направлены на предупреждение и пресечение нарушений антимонопольного законодательства, восстановление нарушенных в результате данных действий прав и законных интересов добросовестных участников рыночной экономики (хозяйствующих субъектов, потребителей и т.д.). Указанное положение согласуется со Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период 2013–2024 гг.<sup>3</sup>.

Отличительной особенностью отношений, регулируемых антимонопольным законодательством, является преобладание административного порядка защиты прав хозяйствующих субъектов и иных участников рынка.

Е.Ю. Борзило очень точно характеризует существующую модель правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере, указывая, что современная система правового регулирования «не поощряет судебный механизм антимонопольного правоприменения», а судебная практика «явно свидетельствует о полной зависимости судебного механизма от административного»<sup>4</sup>.

А.Ю. Иванов также справедливо отмечает, что современное законодательство о конкуренции построено исходя из преимущественного значения механизма публично-правовой защиты конкуренции, ключевым элементом которого является решение антимонопольного органа<sup>5</sup>.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти за соблюдением антимонопольного законодательства является Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Законом о защите конкуренции на антимонопольный орган возложены функции по государственному контролю за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федера-

---

<sup>3</sup> Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг., утверждена Президиумом ФАС России 03.07.2013 // КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Борзило Е.Ю. Антимонопольные риски предпринимательской деятельности: Научно-практическое руководство. М., 2014 // КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> Иванов А.Ю. Возмещение вреда, причиненного в ходе конкуренции: вопросы частного права // Вестник ВАС РФ. 2006. № 3. С. 199.

ции, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, а также по государственному контролю за экономической концентрацией, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, а также при проведении торгов в случаях, предусмотренных федеральными законами (пункты 1, 4 статьи 22 Закона № 135-ФЗ).

Определяя основные функции антимонопольного органа, связанные непосредственно с осуществлением деятельности по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодатель не раскрывает указанного понятия.

Отсутствие дефиниции рассматриваемой категории привело к наличию определенной дискуссии по данному вопросу.

Так, комментаторы Закона о защите конкуренции связывают проведение контроля за соблюдением антимонопольного законодательства с проведением проверки, отмечая, что понятия «контроль за соблюдением антимонопольного законодательства» и «антимонопольный контроль» являются синонимами<sup>6</sup>.

К.Л. Вознесенский отмечает, что «сводить контроль исключительно к проверкам было бы неправильно, однако само их существование свидетельствует об основополагающем значении проверок в системе контрольных мероприятий»<sup>7</sup>.

Ключевую роль проверок отмечает и А.Ю. Кинев, выделяя в качестве административно-правовых средств защиты конкуренции «контрольную деятельность антимонопольных органов, плановые и внеплановые проверки указанными органами соблюдения антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами»<sup>8</sup>.

П.В. Самолысов предлагает определять понятие «антимонопольный контроль» как «проверку антимонопольным органом соблюдения российскими и иностранными хозяйствующими субъектами, финансовыми

---

<sup>6</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / Отв. редактор И.Ю. Артемьев. М., 2016. С. 615.

<sup>7</sup> Вознесенский К.Л. Административно-правовое регулирование осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 101.

<sup>8</sup> Кинев А.Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 81.

организациями, органами публичного управления антимонопольного законодательства»<sup>9</sup>.

По нашему мнению, указанное понятие не в полной мере отражает специфику деятельности антимонопольного органа по проведению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства и требует уточнения.

С нашей точки зрения, государственный антимонопольный контроль – деятельность антимонопольного органа по оценке соответствия деятельности хозяйствующих субъектов, административно-публичных органов требованиям антимонопольного законодательства, осуществляемая как по собственной инициативе в рамках предоставленных полномочий, так и по обращению хозяйствующих субъектов и иных лиц, права которых нарушены либо существует угроза их нарушения.

Посредством осуществления государственного антимонопольного контроля обеспечивается соблюдение и защита исходных прав-принципов рыночной экономики, гарантированных Конституцией Российской Федерации, среди которых в частности: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (часть 1 статьи 8); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной экономической деятельности (часть 1 статьи 34); запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (часть 2 статьи 34)<sup>10</sup>.

В таком аспекте государственный антимонопольный контроль может быть охарактеризован как один из административно-правовых способов защиты гражданских прав в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Интересно отметить, что Положением о ФАС России на указанный орган возложены и иные функции, такие как функции по контролю за соблюдением законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов), рек-

---

<sup>9</sup> Самолысов П.В. Антимонопольный контроль в Российской Федерации: генезис, сущность и содержание // Вестник арбитражной практики. 2016. № 6. С. 60.

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

ламы, по контролю в сфере государственного оборонного заказа, в сфере государственных закупок и иные контрольные функции<sup>11</sup>.

Указанные функции антимонопольного органа непосредственно не относятся к государственному контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, но тесно с ним связаны. Так, функция по контролю за деятельностью субъектов естественной монополии и регулированию тарифов связана с предупреждением злоупотребления доминирующим положением естественными монополиями и регулируемые компаниями, функция по контролю за рекламой – с предупреждением недобросовестной конкуренции, функция по контролю в сфере государственных закупок – с антимонопольным контролем над торгами.

В целях исполнения возложенных на антимонопольный орган функций по обеспечению антимонопольного контроля указанный орган наделен широким перечнем полномочий. Согласно статье 23 Закона № 135-ФЗ к полномочиям антимонопольного органа отнесены полномочия по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, проведению проверок соблюдения антимонопольного законодательства коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также государственными внебюджетными фондами и физическими лицами, получению от них необходимых документов и информации, объяснений в письменной или устной форме.

Реализация антимонопольным органом установленной законом компетенции происходит в рамках определенных административных производств.

В теории административного права под административным производством понимается вид деятельности административно-публичных органов по разрешению посредством использования определенного способа административно-правового воздействия специфической категории индивидуальных административных дел с соблюдением специальной юридической (административной) процедуры<sup>12</sup>.

Анализ Закона № 135-ФЗ показывает, что все подведомственные антимонопольному органу индивидуальные административные дела под-

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

<sup>12</sup> Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса: Монография. Киров, 2013. С. 228–229.

лежат разрешению в рамках следующих видов административных производств: административно-контрольное (надзорное) производство, производство по жалобам, производство по делам об административных правонарушениях.

Проведение антимонопольным органом контрольных (надзорных) мероприятий (виды, основания, предмет проверок, порядок их проведения) предусмотрено статьями 25.1–25.7 Закона № 135-ФЗ. При этом в части порядка организации и проведения проверок законодатель ограничил применение Закона №294-ФЗ при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства, а также при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией.

В целях осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства антимонопольный орган вправе проводить плановые и внеплановые проверки федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, коммерческих и некоммерческих организаций, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей. Плановые и внеплановые проверки проводятся в форме выездных и документарных проверок (часть 1 статьи 25.1 Закона № 135-ФЗ).

Сторонами административно-контрольного (надзорного) производства выступают антимонопольный орган и проверяемое лицо.

При проведении проверок антимонопольный орган вправе осуществлять осмотр территорий, помещений (за исключением жилища проверяемого лица), документов и предметов проверяемого лица (часть 1 статьи 25.3 Закона № 135-ФЗ), истребовать у проверяемого лица необходимые для проведения проверки документы и информацию (часть 1 статьи 25.4 Закона № 135-ФЗ).

По результатам проверки составляется акт проверки (часть 1 статьи 25.6 Закона № 135-ФЗ).

Порядок рассмотрения антимонопольным органом дел о нарушении антимонопольного законодательства регламентирован главой 9 Закона № 135-ФЗ, а также административным регламентом ФАС России<sup>13</sup> по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотре-

---

<sup>13</sup> Административный регламент ФАС России по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства РФ, утвержденный Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 // КонсультантПлюс.



нию дел о нарушениях антимонопольного законодательства РФ, утвержденным Приказом ФАС России от 25.05.2013 № 339.

Частью 2 статьи 39 Закона № 135-ФЗ определены основания для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства: 1) поступление из государственных органов, ОМСУ материалов, указывающих на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства; 2) заявление юридического или физического лица, указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства; 3) обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства; 4) сообщение СМИ, указывающее на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства; 5) результат проверки, при проведении которой выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства коммерческими организациями, некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, ОМСУ, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, государственными внебюджетными фондами.

Усмотрев в действиях проверяемых лиц нарушение антимонопольного законодательства, антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания, действуя в интересах обеспечения и защиты конкуренции в целом, защиты прав неопределенного круга лиц.

Так, например, решением антимонопольного органа, принятым по результатам осуществления государственного антимонопольного контроля, в действиях группы лиц – хозяйствующих субъектов – установлен факт нарушения закона, что выразилось в злоупотреблении доминирующим положением на рынке оказания услуг по поставке электрической энергии путем завышения плановых объемов потребления электрической энергии на рынке на сутки вперед. Установлено, что превышение планового потребления над фактическим любым участником оптового рынка – потребителем электрической энергии, в том числе и гарантирующим поставщиком, приводит к востребованию более дорогой части ценового предложения и росту равновесных цен. Антимонопольным органом выдано предписание об устранении нарушений<sup>14</sup>.

Между тем, как показывает анализ практики, статистически преобладающими основаниями для возбуждения дел о нарушениях антимо-

---

<sup>14</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.05.2017 по делу № А40-244608/2015 // КонсультантПлюс.

нопольного законодательства являются заявления юридических и физических лиц.

Заявления (обращения, жалобы) являются основанием возбуждения соответствующего административного производства по жалобам (административно-арбитражное производство).

Суть указанного производства состоит в разрешении антимонопольным органом споров, исключительно связанных с нарушением хозяйствующими и иными субъектами запретов, установленных антимонопольным законодательством.

У антимонопольного органа отсутствуют полномочия по рассмотрению нарушений гражданского, жилищного законодательства, а также споров, связанных с защитой прав потребителя, если при этом не нарушаются установленные антимонопольным законодательством запреты.

Закон о защите конкуренции формулирует требования для хозяйствующих субъектов при их вступлении в гражданско-правовые отношения с другими участниками гражданского оборота, в случае нарушения которых субъект, чьи права нарушены, вправе обратиться в антимонопольный орган за восстановлением нарушенных прав. Особенность указанного вида административного производства состоит в наличии спора между равноправными участниками правоотношений (стороны), разрешить спор предстоит антимонопольному органу, выступающему в качестве административного арбитра.

Необходимо отметить, что право выбора административного или судебного порядка защиты своего нарушенного или оспариваемого права принадлежит субъекту спорных правоотношений. Закон о защите конкуренции не содержит указаний на то, что защита гражданских прав в административном порядке (путем рассмотрения антимонопольным органом дел о нарушениях антимонопольного законодательства) исключается при наличии возможности обратиться в арбитражный суд или, наоборот, является обязательным условием обращения лиц, чьи права нарушены, в суд.

Антимонопольный орган, принимая меры по прекращению нарушения и обеспечению условий конкуренции, не вправе разрешать гражданско-правовые споры<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> См.: пункт 5 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // КонсультантПлюс.

Так, например, сетевая компания-1 обратилась в антимонопольный орган с жалобой на действия сетевой компании-2 по уклонению от заключения с сетевой компанией-1 договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям. Антимонопольный орган признал действия сетевой компании-2 по уклонению от заключения с сетевой компанией-1 договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям нарушением пункта 5 части 1 статьи 10 Закона № 135-ФЗ и вынес предупреждение с требованием о прекращении указанных действий<sup>16</sup>.

В рамках рассмотрения нарушений антимонопольного законодательства антимонопольный орган осуществляет контроль за доминирующим положением (статья 10 Закона № 135-ФЗ), соглашениями, ограничивающими конкуренцию (статья 11 Закона № 135-ФЗ), согласованными действиями, ограничивающими конкуренцию (статья 11.1 Закона № 135-ФЗ), недобросовестной конкуренцией (статьи 14.1 – 14.8 Закона № 135-ФЗ).

Если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 5 статьи 39 Закона № 135-ФЗ).

В таких случаях сторонами административного производства выступают антимонопольный орган (он же арбитр), применяющий меры административного принуждения, и хозяйствующий (или иной) субъект, в отношении которого данные меры применяются.

Все составы административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за нарушение антимонопольного законодательства, условно подразделяются на две самостоятельные группы: 1) административные правонарушения, связанные с непосредственным нарушением законодательных запретов на антиконкурентное поведение соответствующих субъектов (статьи 14.9, 14.31 – 14.33, 14.40); 2) административные правонарушения, связанные с нарушением норм антимонопольного законодательства, обеспечивающих реализацию контрольно-

---

<sup>16</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.04.2017 по делу № А31-8578/2016 // КонсультантПлюс.

надзорных функций антимонопольных органов в сфере защиты конкуренции (статьи 19.5, 19.8)<sup>17</sup>.

Основанием для привлечения к административной ответственности по указанным статьям Кодекса является нарушение норм материального права, закрепленных в Законе № 135-ФЗ, а также других федеральных законов, предусматривающих антимонопольные требования и являющихся частью антимонопольного законодательства.

Механизм административной ответственности является эффективным средством, позволяющим обеспечить соблюдение хозяйствующими и иными субъектами установленных в сфере защиты конкуренции запретов. Институт административной ответственности нацелен на выполнение превентивной функции в области предупреждения совершения нарушений в рассматриваемой сфере.

Последовательному решению задач государственного антимонопольного контроля способствует система мер административно-правового реагирования, принимаемых в рамках того или иного вида административного производства.

Как следует из анализа положений антимонопольного законодательства о государственном антимонопольном контроле и практики его применения, в систему мер административно-правового реагирования на выявленные в ходе проведения антимонопольным органом контрольных мероприятий нарушения обязательных требований могут быть включены два вида таких мер:

- 1) меры административного пресечения и восстановления (пресекательно-восстановительные меры);
- 2) меры административной ответственности (административные наказательные меры).

Применение пресекательно-восстановительных мер связано с установлением фактов нарушения (или угрозы нарушения) обязательных требований антимонопольного законодательства и нацелено на принудительное прекращение (либо недопущение совершения) нарушений указанных требований.

Рассматриваемые меры могут быть приняты антимонопольным органом как по собственной инициативе в результате установления факта

---

<sup>17</sup> Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики: Монография / И.В. Башлаков-Николаев, Д.А. Гаврилов, А.Ю. Кинев и др.; отв. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский. М., 2016 // КонсультантПлюс.

(угрозы) нарушения требований антимонопольного законодательства, так и по заявлению хозяйствующего и иного субъекта, чьи права затронуты действиями (бездействием) лица, в отношении которого необходимо применить пресекаательно-восстановительные меры.

Меры административного пресечения и восстановления выражаются в возложении на лицо, в действиях (бездействии) которого были выявлены соответствующие нарушения, обязанности по их устранению, предотвращению причинения вреда, восстановлению нарушенного правопорядка.

К числу рассматриваемых мер антимонопольного реагирования могут быть отнесены следующие меры: предостережение (статья 25.7 Закона № 135-ФЗ); предупреждение (статья 39.1 Закона № 135-ФЗ); принимаемое по результатам рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства решение о наличии либо отсутствии нарушений антимонопольного законодательства (статья 49 Закона № 135-ФЗ); предписание (часть 20 статьи 18.1, статьи 21, 33, часть 7 статьи 35, статья 50 Закона № 135-ФЗ).

Выдача антимонопольным органом предостережения и предупреждения по своей правовой природе является превентивным механизмом, позволяющим антимонопольному органу в максимально короткие сроки и с наименьшими затратами корректировать антиконкурентное поведение хозяйствующих субъектов и иных лиц в рассматриваемой сфере, способствовать предупреждению нарушения прав участников рыночных отношений.

Принятие решения о нарушении антимонопольного законодательства и выдача на его основе соответствующего предписания антимонопольным органом создают необходимые условия восстановления нарушенных гражданских прав хозяйствующих субъектов и иных заинтересованных лиц в административном порядке.

Конституционный суд Российской Федерации в Определении от 03.04.2012 № 630-О указал, что реализация полномочия по выдаче предписаний об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, представляет собой форму контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в системе органов исполнительной власти и административный способ защиты публичных интересов, позволяющие оперативно реагировать на акты федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных указанных в

законе органов и организаций в целях исключения положений, нарушающих антимонопольное законодательство<sup>18</sup>.

Административно-наказательные меры, предусмотренные КоАП РФ, могут быть применены уполномоченными должностными лицами антимонопольного органа лишь после возбуждения дела о выявленном административном правонарушении и составления протокола об административном правонарушении.

Особенность применения мер административного наказания при производстве по делу об административном правонарушении в сфере антимонопольного законодательства состоит в том, что событие антимонопольного нарушения устанавливается еще на стадии рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона №135-ФЗ.

Реализация предоставленных антимонопольному органу полномочий ограничена необходимостью соблюдения прав и законных интересов лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства.

В самом общем виде отношения в области реализации контрольно-надзорных мероприятий, защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей урегулированы нормами Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ)<sup>19</sup>.

Однако при проведении антимонопольного контроля действие указанного закона носит ограниченный характер. Так, Закон № 294-ФЗ распространяется на процедуру проведения антимонопольных проверок с теми особенностями, которые установлены Законом о защите конкуренции (пункт 1 части 4 Закона № 294-ФЗ). Вместе с тем положения настоящего закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не распространяются при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации (пункт 4

---

<sup>18</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.04.2012 г. № 630-О // КонсультантПлюс.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

части 3 Закона № 294-ФЗ) и осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией (пункт 2 части 3.1 Закона № 294-ФЗ).

С учетом изложенного представляется возможным выделить следующие основные характеристики государственного антимонопольного контроля как одного из административно-правовых способов защиты гражданских прав хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности.

1. Основной целью государственного антимонопольного контроля в рассматриваемой сфере является обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков.

2. В процессе осуществления государственного антимонопольного контроля ФАС России и ее территориальными органами решаются задачи по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений хозяйствующими и иными субъектами антимонопольного законодательства.

3. Антимонопольный орган при осуществлении государственного антимонопольного контроля выполняет следующие основные функции: 1) контролирует добросовестное конкурентное поведение хозяйствующих субъектов на рынке; 2) контролирует добросовестное поведение административно-публичных субъектов, наделенных властными полномочиями в рассматриваемой сфере; 3) предупреждает возможные антиконкурентные соглашения (действия) на рынке.

4. Содержание государственного антимонопольного контроля состоит в установлении соответствия деятельности хозяйствующих субъектов, административно-публичных органов императивным требованиям антимонопольного законодательства. Указанная деятельность осуществляется антимонопольным органом как по собственной инициативе в рамках предоставленных полномочий, так и на основе обращений хозяйствующих субъектов и иных лиц, права которых нарушены, либо существует угроза их нарушения.

5. Анализ положений антимонопольного законодательства позволяет сделать вывод, что государственный антимонопольный контроль реализуется при проведении плановых и внеплановых проверок; рассмотрении ходатайств и уведомлений о совершении хозяйствующими субъектами сделок и иных действий (контроль за экономической концентрацией); рассмотрении антимонопольным органом дел о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона № 135-ФЗ; рас-

смотреии антимонопольным органом заявлений и материалов, указывающих на нарушение антимонопольного законодательства.

6. Все подведомственные антимонопольному органу индивидуальные административные дела подлежат разрешению в рамках следующих видов административных производств: административно-контрольное (надзорное) производство, производство по жалобам, производство по делам об административных правонарушениях.

Выделение указанных производств в рамках осуществления государственного антимонопольного контроля способствует более детальному исследованию деятельности антимонопольного органа в сфере административно-правовой защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности.

7. Предусмотренная антимонопольным законодательством система мер административно-правового реагирования (принятие решения о нарушении антимонопольного законодательства (статья 49 Закона № 135-ФЗ), принятие мер антимонопольного реагирования (предостережение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства (статья 25.7 Закона № 135-ФЗ)), предупреждение о прекращении действий (бездействии), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства (статья 39.1 Закона № 135-ФЗ), обязательное для исполнения предписание (статья 50 Закона №135-ФЗ), привлечение виновных лиц к административной ответственности), принимаемых в рамках того или иного вида административного производства, способствует последовательному решению задач государственного антимонопольного контроля.

В целом правовое регулирование государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства целенаправленно должно осуществляться в интересах защиты конкуренции, предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Отсутствие легального понятия «государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства» («государственный антимонопольный контроль»), четких правовых гарантий защиты прав и законных интересов лиц, участвующих при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, не способствует проведению эффективной конкурентной политики.

Нормативное закрепление дефиниции указанной категории и определенных процессуальных гарантий будет способствовать совершенствованию административно-правового механизма защиты гражданских



прав хозяйствующих субъектов и иных заинтересованных лиц в сфере антимонопольного регулирования.

### Список литературы

1. Комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции»: постатейный / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Д.А. Петрова. 2013 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / Отв. редактор И.Ю. Артемьев. М., 2016.
3. Вознесенский К.Л. Административно-правовое регулирование осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.
4. Кинев А.Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2014.
5. Кононов П.И. Основные категории административного права: Монография. М., 2013. 416 с.
6. Башлаков-Николаев И.В. Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики: Монография / И.В. Башлаков-Николаев, Д.А. Гаврилов, А.Ю. Кинев и др.; отв. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский. М., 2016 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Борзило Е.Ю. Антимонопольные риски предпринимательской деятельности: Научно-практическое руководство. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Иванов А.Ю. Возмещение вреда, причиненного в ходе конкуренции: вопросы частного права // Вестник ВАС РФ. 2006. № 3. С. 187–203.
9. Самольсов П.В. Антимонопольный контроль в Российской Федерации: генезис, сущность и содержание // Вестник арбитражной практики. 2016. № 6. С. 57–64.
10. Тотьев К.Ю. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции): Учебник. М., 2000. 352 с.

## **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ, В УСЛОВИЯХ ЕАЭС**

*Е.В. Трунина*

*Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева*

Создание ЕАЭС обуславливает существенное изменение порядка осуществления государственного контроля в сферах евразийской экономической интеграции. Наиболее ярко данные процессы проявляются в сфере таможенного дела в связи с образованием единой таможенной территории интегрируемых государств.

Таможенный кодекс Таможенного союза (далее – ТК ТС) установил приоритет наднационального таможенного регулирования, национальное таможенное регулирование стало осуществляться по остаточному принципу<sup>1</sup>. Подобная модель правового регулирования является новой для нашей правовой системы, требует соответствующей адаптации к современным политико-правовым реалиям национального законодательства государств-членов ЕАЭС, научного осмысления механизмов взаимодействия наднациональных и национальных нормативных регуляторов, консолидации усилий ученых и практиков в решении проблем таможенного регулирования.

В качестве приоритетного направления совершенствования таможенного регулирования видится четкая и полная регламентация контрольно-надзорной деятельности, как наиболее чувствительной для физических и юридических лиц сферы соприкосновения с таможенными органами и потому требующей особо пристального внимания. От прозрачности, быстроты проведения таможенного контроля, от качества его правового регулирования во многом зависит снижение административной нагрузки на бизнес, а значит, повышение интенсивности внешнеэкономической деятельности, удовлетворенность участников ВЭД рабо-

---

<sup>1</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕвразЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

той таможенных органов<sup>2</sup>. К сожалению, практика показывает, что количество судебных споров с участием таможенных органов не только не уменьшается, а, напротив, имеет тенденцию к увеличению. Так, в 2016 году на 22% увеличилось количество исков, предъявленных к таможенным органам (с 16 337 в 2015 году до 19 897 в 2016 году)<sup>3</sup>. Данная динамика обусловлена ростом в 2,1 раза количества исков об оспаривании решений таможенных органов, связанных с контролем таможенной стоимости (с 4 582 в 2015 году до 9 624 в 2016 году). Не внушают оптимизма и обозначенные ФТС России подвижки, а именно – в 2016 году по сравнению с 2015 годом сократилась доля судебных дел по искам к таможенным органам, рассмотренных не в пользу таможенных органов (с 65.5% до 60%). На наш взгляд, данная статистка свидетельствует об имеющихся серьёзных изъянах как в таможенном регулировании, в том числе таможенном контроле, так и организации контрольно-надзорной деятельности таможенных органов.

Эффективное осуществление таможенного контроля, соблюдение законности при осуществлении таможенными органами контрольно-надзорной деятельности возможно только в условиях четкой и полной правовой регламентации проведения таможенного контроля. Неясность законодательных формулировок влечет за собой противоречивый подход к их применению. В условиях возникновения двухуровневого таможенного регулирования проблемы, возникающие в сфере контрольно-надзорной деятельности таможенных органов, целесообразно разделить на две категории: 1) проблемы, требующие своего решения на наднациональном уровне; 2) внутригосударственные проблемы, решаемые на национальном уровне. Между тем эффективное решение проблем первой категории требует скоординированных усилий органов ЕАЭС и уполномоченных в области таможенного дела национальных органов государств-членов ЕАЭС.

К числу проблем первой категории следует отнести отсутствие четкого распределения компетенции Союза и государств-членов ЕАЭС по таможенному регулированию. Ни ТК ТС, ни Федеральный закон «О таможенном регулировании в РФ» от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ не содержат норм, вносящих ясность относительно пределов наднацио-

---

<sup>2</sup> Трунина Е.В. Порядок проведения таможенного контроля по Таможенному кодексу Таможенного союза // Право и экономика. 2010. № 7. С. 59.

<sup>3</sup> Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации в 2016 году». [http://www.customs.ru/index2.php?id=7995&Itemid=1845&option=com\\_content&view=article](http://www.customs.ru/index2.php?id=7995&Itemid=1845&option=com_content&view=article)

нального и национального таможенного регулирования<sup>4</sup>. Данная проблема напрямую затрагивает сферу таможенного контроля.

ТК ТС унифицировал большинство норм, касающихся проведения таможенного контроля на единой таможенной территории, вместе с тем следует констатировать, что наднациональное правовое регулирование таможенного контроля не является достаточно полным. Например, каждой форме таможенного контроля в ТК ТС отведено по одной статье. Исключением является таможенная проверка как наиболее сложная и объемная форма таможенного контроля, которой посвящена ст. 122, а также глава 19 ТК ТС. Кодекс регулирует порядок проведения всех форм таможенного контроля, за исключением тех, порядок проведения которых отнесен на национальный уровень таможенного регулирования: учет товаров, находящихся под таможенным контролем (ст. 120 ТК ТС), и проверка системы учета товаров и отчетности (ст. 121 ТК ТС).

В данных обстоятельствах характерной особенностью правового регулирования таможенного контроля в Российской Федерации стало активное вторжение в данный процесс нормотворчества ФТС России. И к этому есть объективные предпосылки – одной статьи ТК ТС, посвященной каждой из указанных форм таможенного контроля, без раскрытия процедурных вопросов их проведения, явно недостаточно. Представляется вполне логичным тот факт, что правовыми актами ФТС России детализирован порядок проведения не только отнесенных на национальный уровень регулирования двух форм таможенного контроля, но и форм таможенного контроля, относящихся к наднациональному уровню регулирования: таможенного досмотра (осмотра), таможенного осмотра помещений и территорий; таможенной проверки; проверки документов и сведений.

Однако насколько правомерным является вторжение ведомственного нормотворчества в сферу наднационального таможенного регулирования? Практика показывает, что это может привести к искажению и (или) изменению детализируемой нормы, что зачастую приводит к нарушению прав и законных интересов физических и юридических лиц как участников таможенных правоотношений. К примеру, ст. 175 Закона о таможенном регулировании в РФ устанавливает запрет на проведение таможенного осмотра помещений и территорий в ночное время. Однако при возникновении споров, связанных с проведением таможенного ос-

---

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

мотра, судебные органы могут не применить данную норму закона на том основании, что ТК ТС не содержит указанного запрета<sup>5</sup>.

Нельзя не обратить внимания на тот факт, что делегирование регулирования процедурных вопросов на уровень законодательства государственных членов Союза приводит к тому, что их правовая регламентация осуществляется как законодательными актами, так и нормативными правовыми актами иного уровня.

Принимаемые ФТС России нормативные правовые акты, регулирующие процедурные вопросы проведения таможенного контроля, также не всегда гарантируют полноту и качество регулирования проведения форм таможенного контроля. Правовая форма принятия подобных нормативных правовых актов может иметь серьезные изъяны. К таковым следует отнести отсутствие их государственной регистрации в Минюсте России, официального опубликования. Кроме того, проведение некоторых форм таможенного контроля вообще регламентируется ненормативными правовыми актами. К примеру, в целях реализации статьи 116 ТК ТС ФТС России разработаны методические рекомендации по организации и проведению таможенного досмотра (осмотра) до выпуска товаров, которые были направлены в территориальные таможенные органы в форме письма<sup>6</sup>. Указанные факты приводят к тому, что ведомственные документы судебными органами признаются недействующими<sup>7</sup> либо просто не принимаются во внимание судами как не влекущие правовых последствий<sup>8</sup>. Между тем подобные дефектные правовые акты, особенно по вопросам контрольно-надзорной деятельности, не должны появляться. Ведомственное нормотворчество в сфере таможенного контроля высвечивает

---

<sup>5</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 28.03.2013 по делу № А06-4382/2011; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2012 по делу № А06-4382/2011; Определение ВАС РФ от 18.07.2013 № ВАС-9444/13 по делу № А06-4382/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Письмо ФТС России от 04.02.2016 № 01-1104772 «О направлении методических рекомендаций по организации и проведению таможенного досмотра (осмотра) до выпуска товаров // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Решение ВАС РФ от 26 февраля 2014 г. № ВАС-19853/13 «О признании недействующим Порядка действий таможенных органов Российской Федерации при принятии мер по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, утв. Приказом ФТС России от 25.03.2011 № 626». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 8 июля 2013 г. № 09АП-18348/2013-АК по делу № А40-4571/13 и др. // СПС «КонсультантПлюс».

проблему необходимости не только разграничения компетенции между органами ЕАЭС и государств-участников ЕАЭС по правовому регулированию таможенного контроля, но и определения надлежащего уровня правового таможенного регулирования.

Очевидно, что качество правовой регламентации осуществления таможенными органами контрольных мероприятий напрямую отражается на соблюдении прав и законных интересов их участников. Приходится с сожалением констатировать, что правовая регламентация прав и обязанностей проверяемых лиц носит фрагментарный характер. Только некоторые статьи ТК ТС включают нормы о правах и обязанностях участников таможенного контроля, причем в усеченном варианте. Например, п. 4 ст. 117 ТК ТС перечисляет права физического лица, в отношении которого проводится личный таможенный досмотр; ст. 135 ТК ТС – права и обязанности проверяемого лица при проведении таможенной проверки. Несмотря на наличие многочисленных правовых актов ФТС России по применению форм таможенного контроля, в данных документах либо полностью отсутствует регламентация прав и обязанностей лиц, участвующих в осуществлении таможенного контроля, либо имеется довольно сжатый их перечень.

Между тем единый порядок проведения таможенного контроля требует единого перечня прав и обязанностей проверяемых лиц и таможенных органов, в связи с чем соответствующие нормы целесообразно закрепить на наднациональном уровне.

Безусловно, что контрольные мероприятия, проводимые в рамках таможенного контроля, представляющие собой самостоятельные административные процедуры, требуют детальной и добротной правовой базы. Не случайно, что специалистами ставится вопрос о необходимости принятия административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля. К сожалению, ФТС России, а сейчас Минфином России не принято ни одного административного регламента по порядку проведения основного вида государственного контроля, возложенного на таможенные органы. Ситуация, когда проведение таможенного контроля регламентируется разнообразными ведомственными правовыми актами (инструкциями, приказами и др.), а тем более документами ненормативного характера (письмами, методическими рекомендациями), не является допустимой.

ТК ЕАЭС не вносит существенных изменений в регулирование таможенного контроля. Однако определенные шаги в сторону детализации процедурных вопросов его проведения все-таки сделаны. Так, в статье 326, посвященной проверке документов и сведений, содержится

семнадцать пунктов развернутого содержания против сжатых четырех статьи 111 ТК ТС. К сожалению, аналогичных подвижек не наблюдается в отношении иных форм таможенных контроля.

Представляется, что важным направлением совершенствования правового регулирования таможенного контроля является максимально возможная унификация порядка его проведения в нормах ТК ЕАЭС, а также разработка и принятие Евразийской экономической комиссией единых регламентных документов проведения форм и видов таможенного контроля, процедурные вопросы реализации которых требуют более полной детализации.

В целях недопущения выхода государствами-членами Союза за пределы своей компетенции, упорядочения ведомственного нормотворчества уполномоченных органов государств-участников ЕАЭС целесообразно четко очерчивать в ТК ЕАЭС круг вопросов, регулируемых на национальном уровне, установив запрет на принятие национальными органами государств-участников ЕАЭС не предусмотренных ТК ЕАЭС правовых актов по вопросам проведения таможенного контроля.

Много нареканий вызывает применяемая таможенными органами при проведении таможенного контроля система управления рисками (СУР). Безусловно, СУР является эффективным и действенным механизмом организации таможенного контроля, широко применяемым в мировой практике проведения различных видов государственного контроля. Согласно данным ФТС России, в результате применения СУР таможенными органами в 2016 году дополнительно взыскано более 24 млрд рублей, что на 32% больше, чем в 2015 году (более 18 млрд рублей), возбуждено 33 518 дел об административных правонарушениях и 606 уголовных дел, принято 31 190 решений об отказе в выпуске товаров и 11 281 решение о запрете к ввозу/вывозу товаров. Между тем эффективность ее применения определяется надлежащей правовой основой проведения. Не оспаривая значимость и результативность применения СУР при осуществлении таможенного контроля, хотелось бы обратить внимание на имеющее место недостатки.

Прежде всего, хотелось бы отметить тот факт, что СУР является не только механизмом повышения эффективности государственного контроля и надзора, но и, как справедливо отмечает А.В. Мартынов, необходимым условием снижения давления на бизнес<sup>9</sup>. Правоприменительная практика

---

<sup>9</sup> Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

показывает, что в сфере таможенного дела реализация СУР не всегда упрощает проведение таможенного контроля, а, напротив, зачастую способствует появлению в процессе таможенного декларирования непредвиденных и непонятных для участников ВЭД сложностей.

Следует отметить, что принимаемые ФТС России нормативные правовые акты по применению СУР, несмотря на то, что напрямую затрагивают права и законные интересы участников ВЭД, в большинстве случаев не проходят регистрацию в Минюсте России, официально не публикуются<sup>10</sup>. Ориентированные на внутриведомственную деятельность, указанные документы не прописывают права и обязанности участников ВЭД, в результате чего СУР для последних является далеко не прозрачным и ясным инструментом таможенного контроля.

Между тем количество применяемых таможенными органами профилей риска растет. Так, согласно официальной информации ФТС России, по итогам реализации СУР в 2016 году утверждено и актуализировано 38 203 профиля рисков, из них 654 – общероссийских, 3 440 – региональных и зональных, 34 109 – целевых (в 2015 году утверждено 35 140 профилей рисков, из них 445 общероссийских, 3 761 региональный и зональный, 30 934 целевых)<sup>11</sup>. Возникает вопрос: приводит ли увеличение количества профилей риска к снижению избыточного государственного контроля, улучшению взаимоотношений между участниками ВЭД и таможенными органами или, напротив, способствует повышению плотности таможенного контроля и увеличению таможенных споров?

Анализ судебной-арбитражной практики показывает, что споры относительно «срабатывания» профиля риска стали довольно нередким явлением. Однако в большинстве случаев данные споры рассматриваются не в пользу участников ВЭД. Как следует из норм ТК ТС, содержание установленных профилей и индикаторов риска предназначено для использования таможенными органами, является конфиденциальной информацией и не подлежит разглашению другим лицам, за исключением случаев, установленных законодательством РФ. При этом декларант не обладает информацией о том, какие сведения вызвали срабатывание профиля рис-

---

<sup>10</sup> См. Письмо Министерства юстиции РФ от 20 декабря 2013 г. № 01/118041-ЮЛ «О приказе ФТС России от 26.06.2013 № 1186» // Система «ГАРАНТ»: <http://base.garant.ru/70940590/#ixzz3zx5ycMf0>.

<sup>11</sup> Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации в 2016 году». [http://www.customs.ru/index2.php?id=7995&Itemid=1845&option=com\\_content&view=article](http://www.customs.ru/index2.php?id=7995&Itemid=1845&option=com_content&view=article)



ка, что не позволяет ему оценить правомерность решения таможенного органа, поэтому защита своих интересов у декларанта практически отсутствует. Не отработана до конца правовая сторона его реализации, в частности, не определена правовая природа профилей риска, нет легального обоснования содержательной части его элементов.

Очевидно, что приоритетным направлением совершенствования таможенного контроля является создание прозрачного, открытого, понятного и юридически четкого механизма применения СУР. При этом требуется, на наш взгляд, установить определённую степень открытости информации при работе с профилями и индикаторами риска, предоставив возможность получать участникам таможенного декларирования содержащиеся в профилях риска сведения в объеме, который позволит защитить участникам ВЭД права и законные интересы, в том числе оспорить их применение.

Разделяем позицию Ю.Е. Аврутина, что «необходимо изменение самой идеологии контрольно-надзорной деятельности, ее целевой ориентации, ... составной частью проверочной деятельности должно стать оказание проверяемым практической помощи в устранении недостатков». Представляется, что в механизме таможенного контроля должны быть не только правовые инструменты, направленные на выявление и устранение нарушений таможенного законодательства, но и способствующие предотвращению данных нарушений путем оказания участникам ВЭД содействия и поддержки в разъяснении и применении сложного, объемного и динамично меняющегося таможенного законодательства.

### Список литературы

1. Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 106–111.
2. Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации в 2016 году». URL: [http://www.customs.ru/index2.php?id=7995&Itemid=1845&option=com\\_content&view=article](http://www.customs.ru/index2.php?id=7995&Itemid=1845&option=com_content&view=article).
3. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.
4. Трунина Е.В. Порядок проведения таможенного контроля по Таможенному кодексу Таможенного союза // Право и экономика. 2010. № 7. С. 57–65.
5. Шохин С.О. Проблема научного осмысления таможенных правоотношений // Таможенное дело. 2014. № 3. С. 34–37.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

*К.В. Черкасов, А.С. Евдокимов*

*Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте  
РФ, Главное управление МЧС России по Саратовской области*

Возникновение пожаров, динамический рост которых сопровождается риском увеличения количества жертв и размеров материального ущерба, оказывает существенное влияние на социально-экономическую обстановку в стране. Об этом красноречиво свидетельствуют подробно освещенные в средствах массовой информации пожары в Сибири и на Дальнем Востоке нашей страны. Сегодня можно с уверенностью утверждать, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций любого государства. Ежегодно на территории России происходит более 130 тысяч пожаров, при этом около 70% пожаров происходит на объектах проживания граждан и более 90% жертв приходится именно на эти пожары<sup>1</sup>. Повышенный риск возникновения пожаров на данном виде объектов и необходимость их предотвращения по понятным причинам позволяет выделить их в обособленную категорию, именуемую «пожарная безопасность населенных пунктов». Несмотря на повсеместное использование этого термина, рассматриваемая правовая категория до сих пор не нашла своей должной нормативной фиксации. При этом если понятие «пожарная безопасность» в целом к настоящему времени так или иначе изучено (в литературе освещены вопросы организационно-правовых основ, ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, пожарного аудита, лицензирования, сертификации), то область его применения к территориям населенных пунктов, к сожалению, остается недостаточно исследованной.

Пожарная безопасность населенных пунктов – комплексное понятие, объединяющее целую группу правовых норм, регламентирующих правоотношения в области обеспечения противопожарной защиты территорий, мест проживания граждан. Данную правовую категорию, несо-

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016_god).

менно, следует рассматривать в качестве приоритетного вида обеспечения пожарной безопасности, который предлагается отнести к полномочиям региональных органов государственной власти, предусмотрев возможность передачи данного полномочия органам местного самоуправления<sup>2</sup>. Обязательные требования, установленные для обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов, логично закрепить единой позицией в нормах Технического регламента о требованиях пожарной безопасности<sup>3</sup>.

Рассматриваемая проблема не может быть успешно решена без применения системного подхода. На протяжении всего исторического периода становления и развития института пожарной безопасности основные меры в большинстве своем были направлены лишь на борьбу с последствиями пожаров: организацию пожаротушения, наказание виновных, принятие мер по возмещению ущерба и т.д. Вопросам профилактики при этом должного внимания не уделялось. На сегодняшний день функции по предотвращению пожаров реализуют органы федерального государственного пожарного надзора МЧС России (далее – органы ГПН). Нельзя не отметить, что федеральный государственный пожарный надзор (далее – ФГПН) в современных условиях носит чрезмерно узконаправленный характер с явным перекосом в сторону осуществления профилактики пожаров в зданиях, сооружениях (на объектах защиты). Административно-правовой механизм организации предупреждения пожаров на территории населенных пунктов сегодня фактически не охвачен нормами права. Пожалуй, осуществлено лишь редкое эпизодическое регулирование в обобщенной форме. В итоге, надзорная деятельность уполномоченных органов в данной области носит фрагментарный характер.

Совершенствование ФГПН в последнее время также идет по пути оптимизации форм и методов надзора за организациями, состоянием эксплуатируемых ими объектов. В результате комплексно ФГПН является недостаточно эффективным и, по большому счету, не решает своей приоритетной задачи по полному и всестороннему обеспечению пожар-

---

<sup>2</sup> См. подробнее: Евдокимов А. С. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов // Правовая культура. 2016. № 2. С. 136–142.

<sup>3</sup> См.: Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон РФ от 22.07.2008 № 123 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30, ч. 1, ст. 3579.

ной безопасности. Так, проверкам объектов защиты (преимущественно административным, общественным, производственным зданиям и сооружениям) уделено более чем пристальное внимание: доля таких проверок в их общем числе составляет порядка 95%, тогда как по статистике здесь происходит не более 5% от общего количества пожаров<sup>4</sup>. Дальнейшее повышение уровня противопожарной защищенности населенных пунктов, на наш взгляд, невозможно без акцентирования отдельного внимания на ФГПН в населенных пунктах, признания необходимости его оптимизации, детальной организационно-правовой проработки.

Административно-правовой статус, особенности осуществления ФГПН закреплены в нормах Федерального закона «О пожарной безопасности»<sup>5</sup>. Порядок осуществления ФГПН, структура, функции органов ГПН достаточно полно изложены в Положении о федеральном государственном пожарном надзоре (далее – Положение о ФГПН)<sup>6</sup>. Его анализ выявил, что к компетенции органов ГПН, в частности, отнесены организация и проведение проверок деятельности организаций и граждан, а равно состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты. Рассматриваемое положение имеет достаточно общий характер и не раскрывает при этом в полном объеме компетенции органов ГПН в сфере проведения проверок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности территорий. Такая формулировка, по нашему мнению, находится в основе узконаправленной специализации государственного пожарного надзора только за объектами защиты, являясь своеобразными рамками, не позволяющими надзору в рассматриваемой сфере организационно развиваться в нужном направлении. Вместе с тем понятие «проверка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности» присутствует в Положении о ФГПН. Об этом позволяет судить исследование структуры органов ГПН, системы государственных инспекторов по пожарному надзору, полномочий данных инспекторов в зависимости от замещаемой должности в системе МЧС России.

---

<sup>4</sup> См.: URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016_god).

<sup>5</sup> См.: О пожарной безопасности: Федеральный закон РФ от 21.12.1994 № 69 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649.

<sup>6</sup> См.: О федеральном государственном пожарном надзоре: Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17, ст. 1964.

Рассматриваемый нормативный правовой акт, выделяя в качестве субъектов надзора публичные органы власти, не раскрывает и не конкретизирует предмет надзора – обеспечение пожарной безопасности территорий населенных пунктов. При этом инспекторы районных (городских) территориальных подразделений органов ГПН не обладают полномочиями по проведению проверок органов местного самоуправления соответствующего уровня по реализации последними мер пожарной безопасности. Проведение таких проверочных мероприятий отнесено к компетенции их руководителей – начальников органов ГПН. Вместе с тем практика правоприменения с учетом численного комплектования подразделений ГПН (порядка 85% подразделений ГПН являются малочисленными, зачастую представлены одним инспектором на район, который не наделен статусом главного государственного инспектора в связи с тем, что такие подразделения являются межрайонными) показывает, что именно эти подразделения в подавляющем большинстве случаев проводят данные проверки. В этой связи логичным представляется наделение районных и городских инспекторов ГПН правом проведения проверок деятельности органов местного самоуправления по реализации мер пожарной безопасности для территорий населенных пунктов.

Похожей является ситуация и с полномочиями инспекторов ГПН главных управлений МЧС России, обладающих статусом государственных инспекторов по пожарному надзору в регионах и не наделенных функциями по проведению проверок региональных органов государственной власти. Вместе с тем деятельность по обеспечению пожарной безопасности территорий населенных пунктов должна относиться к компетенции органов власти субъектов Российской Федерации и быть поднадзорной указанным федеральным должностным лицам. В противном случае имеют место крайне негативные явления в исследуемой области, когда проверку по факту проводят подчиненные инспекторы ГПН, а подпись в документах, составляемых по результатам проверки, ставится соответствующими начальниками. Как результат – формальный подход в организации проверок региональных органов власти.

Отдельные вопросы противопожарной проверки органов власти и местного самоуправления нашли закрепление в Административном регламенте МЧС России исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности (далее – Админи-

стративный регламент)<sup>7</sup>. Так, пункт 2 Административного регламента определяет, что государственная функция в МЧС России осуществляется посредством организации и проведения проверок деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления (далее – органы власти), учреждений, организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, иных юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм, а также общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц, граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, принятия предусмотренных законодательством России мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с органами власти, организациями и гражданами, систематического наблюдения за исполнением требований пожарной безопасности, проведении анализа и прогнозирования состояния исполнения указанных требований; осуществляют с применением риск-ориентированного подхода должностные лица органов ФГПН.

Вместе с тем, как и в Положении о ФГПН, конкретизация области проверки органов власти: обеспечение пожарной безопасности территорий населенных пунктов – в нормах Административного регламента отсутствует. В п. 5 Административного регламента содержится общая формулировка, касающаяся определения предмета проверки в отношении органов публичной власти, суть которой сводится к проверке вопросов исполнения нормативных правовых актов России при осуществлении ими соответствующих полномочий. Данная весьма общая и неконкретизированная по содержанию формулировка не позволяет в полной мере раскрыть специфику рассматриваемой надзорной деятельности, в результате чего вопросы проверок органов власти по реализации

---

<sup>7</sup> См.: Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности: Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2017.

мер пожарной безопасности на территориях фактически остались не затронутыми нормами Административного регламента.

Подытоживая, отметим следующее. Необходимость совершенствования законодательной основы пожарного надзора в населенных пунктах предопределяет целесообразность и перспективность реализации следующих предложений (изменений действующих правовых предписаний), направленных на решение организационно-правовых проблем в исследуемой области:

- внести изменения в федеральный закон «О пожарной безопасности», закрепив понятие и дав нормативное определение «пожарная безопасность населенных пунктов», разграничив полномочия органов публичной власти разного уровня;

- систематизировать требования пожарной безопасности, предъявляемые к территориям населенных пунктов, и в этой части внести соответствующие изменения в Технический регламент о требованиях пожарной безопасности;

- закрепить, а равно расширить, и соответствующим образом систематизировать компетенцию органов и должностных лиц ГПН по проведению проверок соответствующих объектов надзора в Положении о федеральном государственном пожарном надзоре;

- детализировать предмет надзора за деятельностью органов публичной власти в части осуществления полномочий по обеспечению пожарной безопасности территорий населенных пунктов, а также его специфические особенности, закрепив данные позиции в Административном регламенте.

### Список литературы

1. Евдокимов А.С. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов // Правовая культура. 2016. № 2. С. 136–142.

2. Статистика по пожарам за 2016 г. / МЧС России: сайт. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016_god). (дата обращения: 03.06.2017).

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

*Д.В. Чернышов*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

Рассматривая особенности осуществления государственного контроля и надзора, необходимо определить критерии, согласно которым классифицируются государственный контроль и надзор. К указанным критериям следует отнести общие и специализированные нормативно-правовые акты, в соответствии с которыми устанавливаются контроль и надзор, осуществляемый контрольно-надзорными органами.

Согласно Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ<sup>1</sup> было проведено разграничение государственного контроля и надзора в соответствии с уровнями осуществления: на федеральный и региональный. Так, к федеральному государственному контролю и надзору относится деятельность органов исполнительной власти федерального уровня, то есть осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности на всей территории Российской Федерации. Порядок осуществления государственного контроля и надзора соответствующими органами государственной власти и управления в конкретных сферах деятельности определяется либо Президентом РФ, либо Правительством РФ, при условии, что последовательность их осуществления не определена федеральными законами.

Государственный региональный контроль и надзор осуществляется органами власти и управления субъектов РФ, которые уполномочены законодательством на осуществление контрольно-надзорной деятельности на территории соответствующего субъекта РФ. При этом порядок осуществления государственного контроля и надзора регионального уровня определяется высшим должностным лицом высшего органа вла-

---

<sup>1</sup> ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ в ред. от 01.05.2017 № 96-ФЗ. [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/)



сти и управления конкретного субъекта РФ в определенной области деятельности, которая устанавливается Правительством РФ в тех ситуациях, когда указанные особенности не урегулированы ни федеральными законами, ни законами субъекта РФ.

К контрольно-надзорным органам государственной власти федерального уровня относятся федеральные службы (например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и т.д.). В свою очередь, региональные органы контроля и надзора значительно многообразнее (например, Управление по контролю и надзору в сфере образования Нижегородской области, Инспекция государственного строительного надзора Нижегородской области, Комитет государственного ветеринарного надзора Нижегородской области и т.д.).

Крайне важным представляется тот факт, что тщательное исследование деятельности государственных органов контроля и надзора позволяет сделать вывод о том, что и компетенция, и наименования различных органов государственного контроля и надзора отличаются бессистемностью и порой даже хаотичностью. При этом названия и круг функций указанных органов власти и управления по контролю и надзору регионального уровня определяются нормативно-правовыми актами региональных руководителей. Как следствие, система органов государственного регионального контроля и надзора на настоящий момент продолжает оставаться неупорядоченной и чрезвычайно запутанной. Одни и те же контрольно-надзорные функции выполняются разными органами власти и управления, в итоге подобное совпадение препятствует их эффективной деятельности. Соответственно, необходимо законодательно упорядочить и оптимизировать структуру и функции всей системы органов контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти регионального уровня с целью разработки и создания единой универсальной общероссийской «модели», что успешно было создано и эффективно используется на федеральном уровне с появлением Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г.<sup>2</sup>

Специальные нормативно-правовые акты, в соответствии с которыми регулируется деятельность контрольно-надзорных органов, устанавливают широкий спектр видов государственного отраслевого контроля

---

<sup>2</sup> Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. в ред. от 3.04.2017 г. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129954/942772](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129954/942772)

(надзора), таких как банковский, промышленный, строительный, страховой, санитарно-эпидемиологический и т.д.

Необходимо отметить, что исключительно неопределенным является вопрос о формировании понятия судебного надзора, которое отсутствует в законодательстве РФ, что приводит к многочисленным спорам в различных отраслях права и в научных исследованиях.

В научных трудах по административному праву термины «судебный контроль» и «судебный надзор» часто используются как равнозначные понятия наряду с терминами административного контроля и надзора в целом, когда некоторыми учеными они не дифференцируются, поскольку ни в науке, ни в законодательстве не определены четкие критерии их разграничения.

Однако роль судебных органов в системе государственного контроля и надзора крайне важна. По мнению исследователя Е.Б. Абросимовой, суд является государственным органом, который осуществляет функцию специализированного социального контроля, возможную только при наличии конфликта как между отдельными лицами, так и между определенными лицами и государством, т.е. разногласий, появляющихся в любой области жизнедеятельности граждан, которая урегулирована нормами права<sup>3</sup>. С точки зрения указанного автора, помимо своих основных полномочий по осуществлению судебной функции, судебные органы, «в условиях реализации принципа разделения властей» наделены также функцией судебной административно-контрольной деятельности или рассмотрения административных дел, т.е. дел о незаконных действиях органов государственной власти и управления. Помимо этого, суды обладают также полномочиями судебного контроля конституционного уровня или вынесения решений по «конституционным делам», т.е. о деятельности органов как законодательной, так и исполнительной власти, противоречащей Конституции РФ<sup>4</sup>.

Таким образом, все полномочия судебных органов по рассмотрению административных дел о незаконной деятельности органов государственной власти и управления, а также незаконно принятых ими решениях признаются судебным контролем. Как следствие, возникает закономерный вопрос: какую именно деятельность судов следует считать судебно-надзорной деятельностью?

---

<sup>3</sup> Абросимова Е.Б. Судебная власть Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С. 11.

<sup>4</sup> Там же. С. 12–13.

В трудах различных ученых, занимавшихся изучением судебного надзора, были совершены неоднократные попытки определить как само понятие судебно-надзорной деятельности, так и ее признаков. Так, например, известный исследователь Л.А. Николаева утверждает, что надзор, осуществляемый судами за соблюдением законодательства органами государственной власти, представляет собой проверку судебными органами как индивидуальных правовых актов, так и действий государственных органов власти и управления и их компетентных должностных лиц, их законности и обоснованности (с соблюдением строго определенной процессуальной формы), в целях охраны государственных и общественных интересов, а также защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, общественных организаций и государственных органов<sup>5</sup>.

Административная юстиция, как считает Ю.Н. Старилов, является одной из разновидностей судебного надзора за деятельностью органов государственной власти и управления, в ходе которого судебные органы осуществляют проверку законности как действий органов исполнительной власти, так и актов, принятых ими в ходе осуществления административной деятельности. Судами принимается ряд мер по привлечению к юридической ответственности лиц, признанных виновными в нарушении законодательства, отменяются незаконные решения органов государственной власти, а также восстанавливаются нарушенные законные права и интересы граждан, юридических лиц, общественных организаций, а также государственных органов и должностных лиц<sup>6</sup>.

Профессор Д.Н. Бахрах разделяет указанную точку зрения, полагая, что рассмотрение судебными органами административных дел в соответствии с нормами административно-процессуального законодательства ставит перед государством задачу повышения качества надзора за органами исполнительной власти органами судебной власти, что приводит в результате к уравниванию между разными ветвями органов государственной власти<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб., 2004. С. 249.

<sup>6</sup> Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 75–76.

<sup>7</sup> Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения//Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15–16 марта, 2001 г.). М.: Российская академия правосудия, 2001. С. 255–256.

Необходимо подчеркнуть, что при исследовании судебного надзора большинство ученых считает равнозначными понятия судебного контроля и надзора. При этом профессор Д.Н. Бахрах, аргументируя подобное фактическое сходство указанных терминов, подчеркивает, что судебными органами контролируется деятельность органов государственного управления, и, таким образом, судами осуществляется надзор за органами исполнительной власти. Однако к функциям судебных органов на протяжении многих лет относится надзор за законностью актов отправления правосудия, вступивших в законную силу. Поэтому, с целью пресечения возможной «запутанности» в понятиях контроля и надзора, надзор судебных органов за деятельностью органов государственного управления в науке стали именовать судебным контролем<sup>8</sup>.

Однако, с точки зрения исследователя В.П. Беляева, необходимо различать понятия судебного надзора и контроля. По его мнению, судебные органы осуществляют лишь контрольную деятельность для устранения совершенных ошибок при вынесении решений, при этом надзорные функции суды не осуществляют. Основным аргументом для обоснования указанной позиции является то, что при осуществлении надзорной деятельности государственные органы и их должностные лица не вправе вмешиваться в исполнение должностных функций поднадзорными органами. Органы надзора наделены лишь правом проверки законности действий и решений поднадзорных органов, однако не вправе их приостанавливать, изменять или отменять их решения. Напротив, органы контроля обладают правом вмешательства в деятельность подконтрольных органов и их должностных лиц, в т.ч. и приостановления этой деятельности, а также наделены полномочиями по наложению взысканий на подконтрольные объекты.

Далее профессор В.П. Беляев заключает, что вышестоящий судебный орган при проверке законности осуществления нижестоящими судебными органами своей непосредственной деятельности и вынесения решений выполняет контрольную, а не надзорную функцию, поскольку обладает при этом правом вмешательства в виде отмены решений нижестоящих судов. Именно для исправления допущенных ошибок при вынесении судебных решений необходим ведомственный судебный контроль, который в нормативно-правовых актах и в юридической терминологии определен как надзор. По мнению этого исследователя, в системе органов государственной власти существуют судебный надзор и внутриведомственный судебный контроль. При этом В.П. Беляев полагает, что судебный

---

<sup>8</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2009. С. 426–427.

контроль в сфере исполнительной власти – это «деятельность судов по защите (восстановлению) нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, от незаконных действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц»<sup>9</sup>.

На взгляд автора, следует согласиться с мнением профессора А.В. Мартынова о том, что выводы В.П. Беляева о соотношении судебного контроля и надзора в целом правильны, однако в этом случае судебный контроль в области органов государственной власти и управления необходимо именовать «внешним судебным надзором», подразделяющимся на два вида: административный и конституционный<sup>10</sup>.

С точки зрения исследователя В.Е. Чиркина, в обоих случаях осуществляется именно контрольная деятельность. Так, при разрешении или запрете судами общей юрисдикции определенных митингов, шествий и т.п. судами изучается не только юридическая сторона вопроса, но и фактические обстоятельства (как уже прошедшие, так и предполагаемые в будущем мероприятия). Другие ветви власти не обладают подобной компетенцией, и, следовательно, можно утверждать, что данные полномочия относятся к контрольной функции государства в целом, а не являются составляющим компонентом судебной системы. Как следствие, особой составляющей частью «контрольной ветви государственной власти может быть судебный контроль в сфере социально-политических, публичных отношений»<sup>11</sup>.

При осуществлении конституционного контроля судебные органы рассматривают вопрос о соответствии конкретных нормативно-правовых актов конституции, но при этом, в отличие от административного судебного контроля в сфере общественных отношений, Конституционный суд не рассматривает фактические обстоятельства по делу, изучая лишь правовой аспект. По причине исключительной важности конституционного контроля и надзора он является особым видом контроля в «системе контрольной ветви государственной власти»<sup>12</sup>.

В свою очередь, в отношении обжалования действий и решений органов государственного управления и их должностных лиц, осуществляющих функцию административного надзора, исследователь Е.А. Лукашева справедливо полагает, что главной задачей указанного контроля (надзо-

<sup>9</sup> Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография. М., 2005. С. 97–98.

<sup>10</sup> Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: Монография. М.: Нота bene, 2010. С. 294.

<sup>11</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 194–195.

<sup>12</sup> Там же. С. 195.

ра) следует считать защиту прав и законных интересов граждан от злоупотреблений органов государственной власти, которая выражается в рассмотрении судами конфликтов, «возникающих в системе «гражданин – государство» в процессе осуществления исполнительной властью функции государственного управления»<sup>13</sup>.

Незаконные действия и решения органов государственного управления, ограничивающие или нарушающие права и законные интересы граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, допущенные при осуществлении надзорной деятельности, могут быть признаны таковыми судебными органами в ходе осуществления судебного надзора, и, как следствие, нарушенные права и законные интересы восстановлены. Осуществление надзорного судопроизводства является, по мнению исследователя С.Н. Назарова, «разновидностью правоприменительного юридического процесса, то есть... деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также... заинтересованных в решении различных юридических дел иных субъектов права»<sup>14</sup>.

Итак, большинство ученых не разграничивает понятия контроля и надзора при исследовании функционирования судебной системы. Фактически исследователи полагают, что деятельность судов является контрольной, именуя ее при этом контрольно-надзорной.

Возвращаясь к законодательству, в соответствии с которым подразделяется государственный контроль и надзор, а также осуществляют свою деятельность органы государственной власти в целом (в т.ч. и судебные органы при принятии решений по административным делам), необходимо выделить и детально рассмотреть круг соответствующих общих нормативно-правовых актов.

Итак, к нормативно-правовым актам общего характера, которые регулируют порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности органами государственной власти, относится Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.10.2002 № 184-ФЗ (в редакции от 01.07.2017 № 141-ФЗ). В соответствии с данным законом устанавливается государственный контроль и надзор за исполнением требований различных технических регламентов к продукции, в том числе строительного характера, а также к «процессам проектирования, хранения,

<sup>13</sup> Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. С. 440–441.

<sup>14</sup> Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 137; Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8.

перевозки, утилизации»<sup>15</sup> и т. д. При этом государственный контроль и надзор за исполнением соответствующих технических регламентов в отношении продукции (например «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» № 88-ФЗ от 12.06.2008 г. (в ред. ФЗ от 22.07.2010 163-ФЗ); «Технический регламент на масложировую продукцию» (ФЗ № 90-ФЗ от 24.06.2008 г.)<sup>16</sup>) осуществляется в процессе обращения соответствующей продукции.

К сфере действия указанного закона относятся как федеральные органы государственной власти и управления (например, федеральные службы, в том числе Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Российской Федерации и т.д.), так и региональные органы исполнительной власти (например, инспекции по контролю и надзору в различных сферах деятельности, в том числе Инспекция государственного строительного надзора Нижегородской области), к компетенции которых относится государственный контроль и надзор.

Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в редакции от 28.12.2016 № 505-ФЗ)<sup>17</sup> также можно отнести к нормативно-правовым актам общего действия. Указанным законом определяется компетенция государственного контроля и надзора в определенных областях деятельности различными органами государственной власти и управления, такими как Федеральная служба безопасности, Центральный банк России, Министерство внутренних дел, Федеральная служба по финансовому мониторингу и т.д.

Правовое регулирование потребительского рынка осуществляется в соответствии с Законом «О защите прав потребителей» от 07.02.1992

---

<sup>15</sup> Федеральный закон РФ «О техническом регулировании» от 27.10.2002 г. № 184-ФЗ. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_40241/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/) (дата обращения: 15.07.2017).

<sup>16</sup> «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» № 88-ФЗ от 12.06.2008 г. В ред. ФЗ от 22.07.2010 163-ФЗ; «Технический регламент на масложировую продукцию». ФЗ № 90-ФЗ от 24.06.2008 г.

<sup>17</sup> Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в редакции от 28.12.2016 № 505-ФЗ). [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32834/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/) (дата обращения: 15.07.2017).

№ 2300-1 (в ред. от 01.01. 2017 г.)<sup>18</sup>, согласно которому государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере защиты прав потребителей относится к компетенции соответствующего федерального исполнительного органа государственной власти и управления и его региональных подразделений по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей, а также иных органов государственной власти и их региональных органов, к компетенции которых относится защита прав потребителей в сфере безопасности товаров, работ и услуг в порядке, установленном Правительством РФ.

Исключительно важными представляются формы государственного надзора и контроля, которые определены в соответствии с Трудовым кодексом РФ от 30.12.2001 г.19 № 197-ФЗ (ред. от 01.07.2017). Согласно данному нормативно-правовому акту, контроль и надзор за надлежащим соблюдением норм трудового права относится к компетенции федеральной инспекции труда, тогда как функция государственного надзора в области выполнения правил по безопасному ведению работ в различных отраслях и на определенных объектах промышленности вместе с инспекцией труда принадлежит федеральным органам исполнительной власти в конкретных сферах деятельности (Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)).

Необходимо отметить, что государственный контроль и надзор, осуществляемый органами государственной власти и управления, предусматривает следующие действия:

1) проведение ряда мероприятий, которые непосредственно связаны с контролем, т.е. проверку соблюдения изготовителями, исполнителями, продавцами, индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами и импортерами требований законодательства по защите прав потребителей, а также обязательных требований технических регламентов к товарам, работам и услугам;

---

<sup>18</sup> Федеральный закон «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 № 2300-1 ФЗ (в ред. от 01.01.2017 г.). [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_305/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/) (дата обращения: 15.07.2017).

<sup>19</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34683/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/) (дата обращения: 15.07.2017).



2) выдача в пределах своей компетенции, определенной законодательством, исполнителям, изготовителям, продавцам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам и импортерам предписаний о необходимости неукоснительного выполнения требований к товарам, работам и услугам, установленных в технических регламентах;

3) принятие мер по временному приостановлению производства и реализации товаров, выполнения работ и оказания услуг, не соответствовавших обязательным требованиям законодательства, например, товаров, в отношении которых должен быть обязательно установлен, но не был установлен срок годности, а также товаров с истекшим сроком годности; при нарушении требования об обязательном информировании потребителей о наличии определенной информации о товарах, работах и услугах и т. д.;

4) направление в соответствующий компетентный орган, осуществлявший выдачу лицензий, материалов дела о нарушении законодательства в области защиты прав потребителей для их подробного изучения в целях вынесения решения о приостановлении или окончательном аннулировании лицензии в определенной сфере деятельности согласно законодательству РФ;

5) направление в соответствующие правоохранительные органы (в т.ч. органы следствия, прокуратуры, МВД и т.д.), согласно их подведомственности, материалов о возбуждении уголовных дел по признакам ряда преступлений, предусмотренных УК РФ, а также правонарушений, установленных в КоАП РФ;

6) обращение непосредственно в судебные органы с заявлениями по защите неопределенного круга потребителей, а также конкретных потребителей и с заявлениями о ликвидации деятельности изготовителя, исполнителя, продавца, уполномоченной организации или индивидуального предпринимателя за неоднократное нарушение или однократное грубое нарушение прав потребителей, определенных законодательством о защите прав потребителей.

Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ)<sup>20</sup> устанавливает специальный административно-правовой режим при про-

---

<sup>20</sup> Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ). [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54599/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/) (дата обращения: 15.07.2017).

ведении государственной контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти в особых экономических зонах. Указанный нормативно-правовой акт четко определяет, что контрольно-надзорные действия должны проводиться в обязательном порядке в виде исключительно плановых проверок.

Подытоживая, можно сделать следующие выводы. Рассмотрев систему государственного контроля и надзора, автор выделяет в соответствии с нормативно-правовыми актами особенности общего государственного контроля и надзора, специализированного отраслевого административного контроля и надзора, а также определяет специфику судебного контроля и надзора. Суды определяются как государственные органы, осуществляющие специализированную контрольно-надзорную функцию. Однако по-прежнему окончательно не разграничены понятия контроля и надзора как в судебной системе, так и в отношении деятельности органов исполнительной власти.

#### Список литературы

1. Абросимова Е.Б. Судебная власть Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. 160 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2009.
3. Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения//Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15–16 марта, 2001 г.). М.: Российская академия правосудия, 2001. С. 254–256.
4. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография. М., 2005.
5. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: Монография. М.: Нота бене, 2010. 546 с.
6. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. 240 с.
7. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. 192 с.
8. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб., 2004. 332 с.
9. Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. 560 с.
10. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. 304 с.
11. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. 394 с.

## ОБ ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАКТИКИ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Б.М. Фролов*

*Воронежский государственный университет*

Значимость образования и образовательного процесса в нашем государстве ставит высокую планку перед правовым регулированием и государственным управлением указанных институтов. В целом, с учетом понимания административно-правового регулирования как процесса, в котором принимают участие субъекты регулирования – государственные органы с соответствующими полномочиями<sup>1</sup>, можно констатировать, что уполномоченные органы исполнительной власти федерального и регионального уровней в целом на должном уровне осуществляют государственный контроль и надзор в сфере образования, но, к сожалению, все равно имеют место отдельные проблемы, наличие которых снижает качество проведения проверочных мероприятий, что ведет к нарушению прав и свобод как подконтрольных и поднадзорных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, так и обучающихся в них лиц, служащих педагогических работников.

1. *Проблемы государственной регламентации образовательной деятельности.* В данный блок проблем мы предлагаем включить вопросы, связанные, во-первых, с нормативно-правовым регулированием организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования, и, во-вторых, вопросы соотношения лицензионного контроля, государственного контроля качества образования и государственного надзора в сфере образования как элементов названной государственной регламентации.

Стоит отметить, что регулирование указанной контрольно-надзорной деятельности на уровне федеральных законов осуществлено на высоком уровне. Общие процедуры проведения проверок закрепляются в федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индиви-

---

<sup>1</sup> См.: Степенко В.Е., Ким А.В. Понятие и юридическая сущность административно-правового регулирования экспертной деятельности территориальных органов юстиции // Российская юстиция. 2014. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>2</sup> (далее – Закон № 294-ФЗ), особенности проверок в сфере образования – в федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – закон об образовании, Закон № 273-ФЗ). Однако, как показывает практика, общих процедур организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий зачастую бывает недостаточно для правильности и однозначности принятия решений; необходимы более конкретные административные процедуры, устанавливать их призваны административные регламенты, ситуация с которыми в области государственного контроля и надзора в сфере образования оставляет, на наш взгляд, желать лучшего. Так, на федеральном уровне специальные нормы осуществления государственного контроля качества образования и государственного надзора в сфере образования закреплялись соответствующими административными регламентами, детальный анализ которых показывает, что административные процедуры, зафиксированные в них, не соответствовали новому закону об образовании, являлись устаревшими. В 2016 году указанные регламенты были приведены в соответствие с действующим российским законодательством<sup>4</sup>. Однако юридическая техника данных нормативных правовых актов все равно находится не на должном уровне, указанные документы не содержат исчерпывающего перечня всех административных процедур, необходимых для подготовки и проведения проверочных мероприятий.

---

<sup>2</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с изм. и доп. на 22 февраля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249; 2017. № 9. Ст. 1276.

<sup>3</sup> Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (с изм. и доп. на 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4292.

<sup>4</sup> См.: Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования: Приказ Минобрнауки России от 06.07.2016 № 822 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2017); Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования: Приказ Минобрнауки России от 28.09.2016 № 1230 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2017).

Ситуация с регламентацией контрольно-надзорных полномочий в сфере образования, переданных субъектам Российской Федерации, также складывается не лучшим образом. Из статьи 7 закона об образовании следует, что прерогатива принятия административных регламентов в области делегированных полномочий принадлежит Министерству образования и науки Российской Федерации, а в случае если такой акт пока не принят, регионы имеют право разработать и согласовать свои административные регламенты до появления аналогичного документа на федеральном уровне. На конец 2016 года действовали административные регламенты, регулирующие переданные полномочия по лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности на соответствующей территории субъекта Российской Федерации, по подтверждению ученых званий и ученых степеней, а также документов об образовании и (или) о квалификации. Два административных регламента, которые должны были, с нашей точки зрения, приниматься в первую очередь, – о проведении государственного контроля качества образования и государственного надзора в сфере образования – по состоянию на апрель 2017 года не приняты. Вследствие этого региональное законодательство по вопросам регламентации делегированных контрольно-надзорных полномочий в сфере образования отличается неоднородностью. В одних случаях изданы административные регламенты, соответствующие действующему законодательству об образовании и содержащие подробное нормативно-правовое регулирование процедур осуществления указанного контроля и надзора<sup>5</sup>, в других – имеются актуальные административные регламенты или только государственного контроля качества образования, или только государственного надзора в сфере образования<sup>6</sup>, в третьих органы исполнительной власти действуют на основании устаревших административных регламентов.

---

<sup>5</sup> См., например: Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции «Государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Иркутской области (за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»)», а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на территории Иркутской области»: Указ Губернатора Иркутской области от 30.08.2013 № 290-УГ (с изм. и доп. на 12 декабря 2016 г.) // Областная. 2013. № 102; 2016. 19 дек.

<sup>6</sup> См., например: Об утверждении Административного регламента департамента образования, науки и молодежной политики Воронежской области по

Следовательно, одна из проблем правового регулирования переданных полномочий в области контроля и надзора в сфере образования заключается в *отсутствии должного уровня специализированного административно-правового регламентирования такой деятельности.*

Обратим внимание, что рассматриваемые нами органы исполнительной власти федерального и регионального уровней относятся к тем субъектам, которые наравне с контрольно-надзорной осуществляют деятельность по предоставлению разрешений<sup>7</sup>. Соответственно, такими органами вместе с государственным контролем и надзором осуществляется лицензионный контроль, который, как справедливо отмечает Н.В. Ласкина, является одной из разновидностей управленческого контроля, пронизывает всю лицензионную процедуру, проявляется на всех ее стадиях в виде деятельности лицензирующих органов и направлен на выявление допускаемых лицензиатами отклонений от лицензионных требований и условий<sup>8</sup>. Лицензионный контроль за соблюдением правил и условий осуществления разрешенных действий или использования объектов есть сложная по объему управленческая деятельность<sup>9</sup>, которая имеет сходство с государственным контролем качества образования и, главным образом, с государственным надзором в сфере образования в субъектах их осуществления (в нашем случае их реализует один орган исполнительной власти); административных процедурах: как следует из

---

исполнению государственной функции «Федеральный государственный контроль качества образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Воронежской области (за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»)»: Указ Губернатора Воронежской обл. от 11.11.2015 № 469-у (с изм. и доп. на 10 июня 2016 г.) [Электронный ресурс] // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <http://www.govvrn.ru> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>7</sup> См.: Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (постатейный) [Электронный ресурс]. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2008.

<sup>9</sup> См.: Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. 2014. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

части 1 статьи 19 федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>10</sup> на отношения, связанные с осуществлением лицензионного контроля, распространяются в том числе нормы Закона № 294-ФЗ; применяемых мерах государственного принуждения. Вследствие этого возникает следующий вопрос: если объектом лицензионного контроля выступает соблюдение соискателями лицензии или лицензиатами лицензионных требований и условий и нельзя выходить за рамки объекта такого контроля, то входят ли лицензионные требования в перечень обязательных требований, которые проверяются при проведении государственного надзора в сфере образования?

А.Ф. Ноздрачев делает важный вывод о том, что «разрешения являются элементом управленческих отношений, которые можно рассматривать в качестве формы предварительного контроля за объектами, подлежащими разрешительному регулированию»<sup>11</sup>. Думается, в этом и заключается основное отличие лицензионного контроля от государственного надзора в сфере образования: первый всегда предшествует второму, а второй не может быть раньше первого. Также различие кроется в целях их реализации: лицензионный контроль направлен на проверку соответствия *будущей* образовательной деятельности установленным лицензионным требованиям и условиям, в целях недопущения к оказанию образовательных услуг недобросовестных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; в процессе государственного надзора в сфере образования проводится проверка образовательных организаций и организаций, осуществляющих обучение, которые уже определенное время реализуют образовательные программы. Рассмотрение в рамках государственного надзора вопросов, связанных с соблюдением лицензионных требований, считаем приемлемым, так как такие требования по своей сущности являются обязательными требованиями законодательства, которые должны соблюдаться всеми организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

2. *Проблемы применения мер административного принуждения в области государственного контроля и надзора в сфере образования.* Наравне с возбуждением дел об административных правонарушениях, контрольно-надзорные органы в сфере образования реализуют меры

---

<sup>10</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (с изм. и доп. на 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 51.

<sup>11</sup> Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

административного принуждения, не связанные с привлечением к административной ответственности, носящие предупредительный характер. К таким мерам относятся приостановление действия лицензии на осуществление образовательной деятельности, запрет приема в образовательную организацию, аннулирование действия лицензии судом, а также приостановление и (или) прекращение действия государственной аккредитации образовательной деятельности. Процедуры применения указанных мер достаточно подробно определены в статье 93 закона об образовании, и в настоящей работе хотелось бы выделить некоторые возникающие проблемы, связанные с их практическим воплощением.

Законом № 273-ФЗ предусматривается обязанность контрольно-надзорных органов осуществлять запрет приема обучающихся в образовательную организацию в случае нарушения этой организацией действующего законодательства. Думается, данная мера схожа с таким видом мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как временный запрет деятельности. В части 1 статьи 27.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>12</sup> (далее – КоАП РФ) установлено, что временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Статьи 5.57 и 19.30, часть 1 статьи 19.5 (предусматривающая ответственность за невыполнение в срок предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль и надзор) КоАП РФ возможности применения такого вида административного наказания не предусматривают, поэтому в законодательстве об образовании необходимо более четкое определение правовой природы запрета приема в образовательную организацию по примеру разъяснения сущности других правоограничительных мер – приостановления и аннулирования действия лицензии. Согласно пункту 20 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>13</sup> приостановление (аннулирование) лицензии не является административным наказанием в смысле КоАП РФ,

---

<sup>12</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп. на 3 апреля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 1; Рос. газета. 2017. 5 апр.

<sup>13</sup> Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.



а представляет собой специальную предупредительную меру. Такую формулировку возможно установить в статье 93 закона об образовании.

Одной из самых строгих мер, направленных на предупреждение дальнейших нарушений образовательными организациями действующего законодательства, является аннулирование лицензии на осуществление образовательной деятельности. Закон об образовании содержит одну норму процессуального характера, закрепляющую обязанность контрольно-надзорного органа в сфере образования подать заявление в суд об аннулировании лицензии после повторного неисполнения организацией, осуществляющей образовательную деятельность, предписания об устранении выявленных нарушений. Определения подведомственности, подсудности, процессуальных особенностей рассмотрения указанных категорий дел ни закон об образовании, ни судебные процессуальные кодексы Российской Федерации не содержат, что приводит к тому, что указанные категории дел рассматривают как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды. Большинство таких дел рассматриваются именно арбитражными судами субъектов Российской Федерации: об аннулировании лицензий негосударственных образовательных учреждений<sup>14</sup>, коммерческих организаций (обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ и т.д.)<sup>15</sup>, а также муниципальных и государственных организаций<sup>16</sup>. Однако имеются судебные прецеденты, из которых мы видим, что дела, касающиеся аннулирования лицензии

---

<sup>14</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Алтайского края от 18.03.2015 по делу № А03-21843/2014 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017); Решение Арбитражного суда Ростовской области от 15.06.2015 по делу № А53-9597/15 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017); Решение Арбитражного суда Ростовской области от 22.06.2015 по делу № А53-11616/15 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>15</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 24.06.2015 № А27-6570/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017); Решение Арбитражного суда Тюменской области от 17.05.2015 по делу № А70-3892/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>16</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Белгородской области от 24.08.2015 № А08-3746/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017); Решение Арбитражного суда Республики Дагестан от 23.07.2015 по делу № А15-1136/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017).

на осуществление образовательной деятельности, рассматриваются и судами общей юрисдикции. Например, Министерство образования Республики Коми обратилось 30.06.2014 г. в Усинский городской суд Республики Коми с заявлением об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности МБОУ ДОД «Детско-юношеская спортивная школа» в связи с тем, что названное учреждение не исполнило повторно выданное предписание об устранении выявленных нарушений<sup>17</sup>. И хотя указанному органу исполнительной власти было отказано в удовлетворении заявленных требований, сам факт того, что данное дело рассматривал суд общей юрисдикции, говорит сам за себя.

Можно выделить два пути решения названной проблемы:

1. Закрепление права принимать решение об аннулировании лицензии за органами исполнительной власти, осуществляющими государственный контроль и надзор в сфере образования. В данной позиции мы исходим из того, что лишение другого разрешительного документа – свидетельства о государственной аккредитации – в соответствии с частью 9 статьи 93 закона об образовании возможно самим контрольно-надзорным органом, его выдавшим. Юридическое значение свидетельства о государственной аккредитации образовательной деятельности никак не меньше, если даже и не больше значения лицензии на осуществление образовательной деятельности. Данный тезис можно подтвердить путем обращения к положениям части второй Налогового кодекса Российской Федерации<sup>18</sup> (далее – НК РФ), статья 333.33 которого устанавливает размеры государственных пошлин. Так, по состоянию на апрель 2017 года за выдачу свидетельства о государственной аккредитации образовательной деятельности по основным образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования предусматривалась государственная пошлина в размере 15000 рублей; по основным образовательным программам среднего профессионального образования – 35000 рублей за каждую включенную в свидетельство о государственной аккредитации укрупненную группу профессий и специальностей; по основным образовательным программам

---

<sup>17</sup> См.: Решение Усинского городского суда Республики Коми от 30.06.2014 по делу № 2-640/2014-М-232/2014 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>18</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изм. и доп. на 28 декабря 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340; 2017. № 1 (ч. I). Ст. 16.

высшего образования – 100000 рублей за каждую включенную в свидетельство о государственной аккредитации укрупненную группу специальностей и направлений подготовки (пункт 127 части 1 статьи 333.33 НК РФ). За предоставление лицензии на осуществление образовательной деятельности *любой* организации, осуществляющей образовательную деятельность, взимается государственная пошлина в размере 7500 рублей (пункт 92 части 1 статьи 333.33 НК РФ).

2. Другое решение названной проблемы – закрепление за арбитражными судами рассмотрения споров не только об аннулировании лицензии, но и о прекращении государственной аккредитации. Такая модель способствовала бы большей защите прав организаций, осуществляющих образовательную деятельность, стала бы дополнительной гарантией от принятия контрольно-надзорными органами возможных необъективных и незаконных решений. Особенно это касается вопросов прекращения действия государственной аккредитации полностью или частично в отношении высших учебных заведений: так, большой резонанс вызвало прекращение государственной аккредитации по отдельным специальностям и направлениям подготовки в Воронежском государственном технологическом университете<sup>19</sup>.

С нашей точки зрения, в связи со сложившейся судебной практикой рассмотрения описываемых категорий дел арбитражными судами, право решать вопрос об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности и о прекращении действия государственной аккредитации полностью или в части необходимо передать именно арбитражным судам. В этих целях часть 8 статьи 93 закона об образовании предлагаем изложить в следующей редакции: «<...>и обращается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации с заявлением об аннулировании такой лицензии», часть 9 указанной статьи после слов «орган по контролю и надзору в сфере образования» также изложить следующим образом: «обращается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации с заявлением о лишении организации, осуществляющей образовательную деятельность, государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки».

---

<sup>19</sup> См.: Ивойлова И. Рособрназор приостановил аккредитацию в 11 вузах [Электронный ресурс] // Рос. газета. 2015. URL: <http://rg.ru/2015/10/26/rosobnadzor-site-anons.html> (дата обращения: 29.04.2016).

Разрешение вышеназванных проблем будет способствовать повышению эффективности и результативности государственного контроля и надзора в сфере образования, что положительно скажется на деятельности контрольно-надзорных органов и их должностных лиц в отношении проверяемых образовательных организаций, организаций, осуществляющих обучение, и индивидуальных предпринимателей.

#### Список литературы

1. Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (постатейный) [Электронный ресурс]. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2008.
2. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. 2014. № 2. С. 5–36.
3. Степенко В.Е., Ким А.В. Понятие и юридическая сущность административно-правового регулирования экспертной деятельности территориальных органов юстиции // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 48–51.
4. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. 288 с.

## К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

*С.В. Фролов*

*Нижегородская академия МВД России*

Контроль и надзор со стороны органов государственной власти всегда был открытым для дискуссии. Отсутствие четкого законодательного регулирования этих двух понятий приводит к тому, что должностные лица по-разному понимают сущность контроля и надзора, что, в свою очередь, ведет к принятию подзаконных нормативных правовых актов, где подменяются эти два понятия, а зачастую происходит их смешение.

Не миновало данное явление и деятельности одной из сложных, многогранных должностных категорий – участковых уполномоченных полиции. Так, в соответствии с п. 37.16 Приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166<sup>1</sup> при несении службы на административном участке участковый уполномоченный полиции обязан участвовать в пределах компетенции в осуществлении контроля (административного надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>2</sup> запретов и ограничений. То есть в данном нормативном акте под контролем понимают и административный надзор. При этом в указанном ведомственном нормативном правовом акте нет четких разграничения на различные виды надзора и контроля. Однако, исходя из смысла конструкции норм, надзор в деятельности участкового уполномоченного полиции можно разделить на два вида – общий и специальный.

К общему административному надзору в деятельности участкового уполномоченного полиции можно отнести:

– надзор за безопасностью дорожного движения на административном участке;

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. 2013. 27 марта.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 15, ст. 2037.

– надзор за гражданами, состоящими на профилактическом учете:

больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих;

совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих;

совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий;

входящими в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;

которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача.

К специальному административному надзору<sup>3</sup> в деятельности участкового уполномоченного полиции можно отнести надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренных федеральными законами (то есть поднадзорными лицами), а также освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Участковый уполномоченный полиции в пределах своей компетенции осуществляет контроль за поведением:

---

<sup>3</sup> См.: Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета. 2011. 26 августа.

– осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

– несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних.

Кроме того, участвует в пределах компетенции совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении (а по сути контроле) за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений.

На административном участке участковый уполномоченный полиции участвует в контроле паспортного регистрационного режима, в контроле оборота гражданского оружия и т.д.

Как видим, полномочия участкового уполномоченного полиции в контрольной и надзорной деятельности как представителя органа государственной власти несоразмерно объемны. Необходимо отметить, что, осуществляя контрольные и надзорные функции, участковый уполномоченный полиции должен быть наделен определенными обязанностями и соответствующими правами для выполнения данных обязанностей. Однако анализ нормативных правовых актов показывает ряд несоответствий (см. таблицу).

*Таблица*

Обязанности	Участковый уполномоченный полиции для выполнения возложенных на него обязанностей <b>НЕ</b> пользуется правами, предусмотренными следующими пунктами части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» <sup>4</sup> :
Осуществлять совместно с нарядами патрульно-постовой службы полиции (ППСП) на маршрутах патрулирования обход мест возможного появления лиц, склонных к совершению противоправных действий, совместно с сотрудниками ППСР участвовать в пресечении	Патрулировать населенные пункты и общественные места

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

## ЧАСТЬ IV

<p>преступлений и других правонарушений, задержании лиц, подозреваемых в совершении преступления</p>	
<p>Изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения, а также при наличии иных оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам</p>	<p>Производить в случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, следственные и иные процессуальные действия</p>
<p>При оценке результатов работы участкового уполномоченного полиции учитывается оперативная обстановка на административном участке и принимаемые меры по ее нормализации, в том числе по внесенным в органы государственной власти, местного самоуправления, учреждения и организации представлениям (информационным письмам) об устранении причин и условий, способствующих совершению на административном участке преступлений и административных правонарушений и реализации названных документов</p>	<p>Вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений</p>
<p>Пресекать административные правонарушения и осуществлять в пределах компетенции производство по делам об административных правонарушениях</p>	<p>Доставлять несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом</p>
<p>Изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из</p>	<p>Истребовать для проведения экспертиз по письменному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от ор-</p>



<p>гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения, а также при наличии иных оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам</p>	<p>ганизаций независимо от форм собственности предоставление образцов и каталогов своей продукции, техническую и технологическую документацию и другие информационные материалы, необходимые для производства экспертиз; проводить исследования предметов и документов при наличии признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния; проводить экспертизу (исследование) изъятых у граждан и должностных лиц документов, имеющих признаки подделки, а также вещей, изъятых из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособных, находящихся у них без специального разрешения, и по результатам такой экспертизы (исследования) возвращать эти документы и вещи владельцам, либо приобщать их в качестве доказательств по делу, либо уничтожать в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, либо передавать по назначению в установленном порядке</p>
<p>Направления деятельности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке – выявление и раскрытие преступлений</p>	<p>Производить регистрацию, фотографирование, аудио-, кино- и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, заключенных под стражу, обвиняемых в совершении преступления, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, иных задержанных лиц, если в течение установленного срока задержания достоверно установить их личность не представилось возможным, а также других лиц в соответствии с федеральным законом</p>
<p>Участковый уполномоченный полиции при несении службы на административном участке принимает участие в контроле за соблюде-</p>	<p>Проверять места хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия, основных частей огнестрельного оружия, если имеются данные, даю-</p>

## ЧАСТЬ IV

<p>нием законодательства Российской Федерации в области оборота оружия</p>	<p>щие основания подозревать граждан в совершении преступления, либо имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении; проверять у граждан документы, подтверждающие законность владения (использования) ими гражданским или служебным оружием</p>
<p>Участковый уполномоченный полиции при несении службы на административном участке принимает участие в обеспечении безопасности дорожного движения</p>	<p>Участвовать в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности</p>
<p>Направления деятельности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке – выявление и раскрытие преступлений</p>	<p>Использовать в деятельности информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде; вести видеобанки и видеотеки лиц, проходивших (проходящих) по делам и материалам проверок полиции; формировать, вести и использовать банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах; использовать банки данных других государственных органов и организаций, в том числе персональные данные граждан, если федеральным законом не установлено иное</p>

Кроме того, размытость обязанностей участкового уполномоченного полиции приводит к тому, что надзорная функция как основная фактически осуществляется формально. Основная же деятельность участкового сводится к отработке материалов по сообщениям. Итог подобного подхода – многочисленные резонансные преступления, которые могли бы быть предотвращены профилактическим путем.

## ЧАСТЬ V. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В.С. Елисеева*

*Приволжский филиал*

*Российского государственного университета правосудия*

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) к формам общественного контроля отнесен и общественный мониторинг, представляющий собой «осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» (ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 212-ФЗ). Указанная дефиниция, на наш взгляд, неоправданно сужает содержание этой формы общественного контроля. Считаем, что ограничивать общественный мониторинг только «наблюдением», без дальнейшего анализа и закрепления результатов, в дефиниции не следовало.

Заметим, что в российском правовом пространстве нормативно закреплено более 80 видов мониторинга, от антикоррупционного до фитосанитарного, при этом в большинстве соответствующих дефиниций предполагается аналитическая составляющая (обработка, обобщение, систематизация, анализ, оценка), в ряде случаев добавляется такой элемент, как прогноз (рис.1).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля.

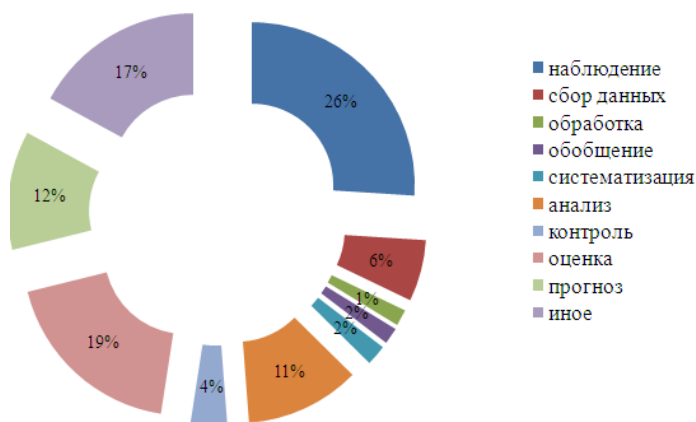


Рис 1. Анализ элементов мониторинга в правовом пространстве России

Федеральным законом № 212-ФЗ закреплены отдельные элементы процедуры (технологии, порядка) осуществления общественного мониторинга: принцип публичности (открытости) мониторинга, содержание, субъекты мониторинга, объекты мониторинга, возможность составления по результатам мониторинга итогового документа (форма документа не определена). Все процедуры (технология, порядок) осуществления общественного мониторинга должны быть установлены организатором общественного мониторинга. В частности, организатором мониторинга должна быть обнародована информация о предмете общественного мониторинга, сроках, порядке его проведения и определении его результатов.

Получается, что процедуры (технология, порядок) осуществления общественного мониторинга могут быть установлены федеральным актом, нормативным актом субъекта Российской Федерации либо локальным актом инициатора проведения мониторинга. Акт может быть как типовым, так и принимаемым для каждого отдельного случая мониторинга. Представляется, что разработка методических рекомендаций и модельного (типового) положения об общественном мониторинге должна осуществляться Общественной палатой Российской Федерации. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>1</sup> относит к задачам Общественной палаты Российской Федерации «ока-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15, ст. 1277.

зание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации» (ч. 6 ст. 2), а ч. 5 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> ставит аналогичные задачи перед общественными палатами субъектов Российской Федерации в отношении общественных палат (советов) муниципальных образований. Очевидно, что при отсутствии названных методических разработок на федеральном уровне общественные палаты субъектов Российской Федерации могут подготовить как положение об общественном мониторинге субъекта Российской Федерации, так и предложения для законодательного органа субъекта Российской Федерации – для включения типового положения в закон субъекта Российской Федерации об общественном контроле в качестве приложения.

Закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области»<sup>2</sup> называет «общественный мониторинг», но не устанавливает особенности порядка его организации и осуществления. Общественной палатой Нижегородской области типовой порядок проведения общественного мониторинга не принят.

Анализ документов о деятельности общественных советов, созданных при 25 органах исполнительной власти Нижегородской области, показал, что общественные советы только при двух органах исполнительной власти Нижегородской области (Инспекция административно-технического надзора Нижегородской области и Главное управление записи актов гражданского состояния Нижегородской области) заявляют об участии в такой форме общественного контроля, как мониторинг. При этом в план работы общественного совета при Инспекции административно-технического надзора Нижегородской области включена графа «Участие в тематических мониторингах», но информации о мониторинге (положение, порядок, сроки и т.д., отчетные документы, результаты в протоколах заседаний общественного совета) не представле-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 28 июня.

<sup>2</sup> Закон Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-3 «Об общественном контроле в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2015. 8 декабря.

но. Пункты 11 и 12 Плана работы общественного совета при Главном управлении записи актов гражданского состояния Нижегородской области на 2017 год сформулированы как «проведение социологических опросов», «участие в мониторинге качества предоставления государственных услуг». То есть, исходя из «буквы» Федерального закона № 212-ФЗ, и эту работу нельзя отнести к такой форме общественного контроля, как «общественный мониторинг».

В ряде субъектов Российской Федерации общественный мониторинг проводится субъектами общественного контроля. Например, Общественная палата Ярославской области с 2014 года инициировала проведение четырех тематических мониторингов:

- общественный мониторинг учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- мониторинг мест размещения твердых коммунальных отходов на территории Ярославской области;
- мониторинг оборудования социальных и жилых объектов с целью обеспечения доступности для инвалидов в рамках реализации мероприятий региональной программы «Доступная среда» в 2014 году;
- мониторинг качества школьного питания в школах Ярославской области.

На соответствующем разделе сайта Общественной палаты Ярославской области размещена информация о порядке проведения мониторинга и порядке определения его результатов. Так, для общественного мониторинга учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определены основание проведения мониторинга, предмет мониторинга, период проведения, этапы проведения мониторинга (принятие решения о проведении мониторинга; подготовительный этап мониторинга; подготовка итоговых документов общественно-го мониторинга; направление итоговых документов в Общественную палату Российской Федерации).

Представляется, что общественный мониторинг является наиболее привлекательной формой общественного контроля, так как его организаторами могут выступать не только субъекты общественного контроля, названные в ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ, но и «общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации». Несмотря на то, что общественные объединения активно используют такие методы общественного мониторинга, как социологические опросы (например, опросы о качестве и доступности электронных образова-

тельных услуг на портале «Общественный мониторинг РФ»<sup>1</sup>), подобный вид сбора и анализа общественного мнения также не может быть в полной мере отнесен к общественному мониторингу, с точки зрения Федерального закона № 212-ФЗ.

Несомненным же минусом нормативного регулирования общественного мониторинга в Российской Федерации является вопрос с итоговым документом по результатам проведения общественного мониторинга, который, в соответствии с ч. 5 ст. 19 Федерального закона № 212-ФЗ, лишь «может быть подготовлен», причем субъектом, а не организатором общественного мониторинга. Вопрос о форме и содержании итогового документа законодатель также оставил на усмотрение организатора мониторинга. Например, итоговый документ по результатам уже названного общественного мониторинга учреждений для детей-сирот, проведенного Общественной палатой Ярославской области, имеет форму отчета на 8 страницах, структурно разделенного на две части: описание мониторинга и выводы и предложения.

Еще одним механизмом, близким к общественному мониторингу, является независимая оценка<sup>2</sup> качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования. Данные виды оценки названы одной из форм общественного контроля. Так, например, независимая оценка качества оказания услуг медицинскими организациями, в соответствии со ст. 5 Федерального закона № 256-ФЗ, проводится в целях предоставления гражданам информации о качестве оказания услуг медицинскими организациями, а также в целях повышения качества их деятельности.

В Нижегородской области профильные министерства осуществляют независимую оценку качества работы учреждений здравоохранения, независимую оценку качества работы образовательных организаций, независимую оценку качества работы государственных учреждений культуры, независимую оценку качества работы государственных учреждений, оказы-

---

<sup>1</sup> Федеральный портал оценки качества и доступности электронных образовательных услуг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://общественный-мониторинг.рф/опросы>. Дата обращения: 30.06.2017.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» // Российская газета. 2014. 30 июля.

вающих социальные услуги в области физической культуры и спорта, созданы профильные общественные советы при Министерстве культуры Нижегородской области, Министерстве спорта Нижегородской области, Министерстве здравоохранения Нижегородской области, Министерстве образования Нижегородской области.

Изучение правового регулирования и практики реализации общественного контроля в Российской Федерации демонстрирует:

1) Федеральным законом № 212-ФЗ общественный мониторинг ограничен по содержанию до наблюдения;

2) общественный мониторинг требует разработки методических рекомендаций и типового (модельного) положения об общественном мониторинге на федеральном уровне – Общественной палатой Российской Федерации;

3) в форме, установленной Федеральным законом № 212-ФЗ, общественный мониторинг проводится редко, а в Нижегородской области – не проводится вовсе;

4) наиболее часто в качестве его организаторов выступают общественные объединения, а не предусмотренные Федеральным законом № 212-ФЗ субъекты общественного контроля;

5) границы общественного мониторинга, общественной проверки, независимой оценки качества оказания социальных услуг размыты до степени смешения.



## РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

*В.А. Ильченко*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

На сегодня общественный контроль играет важную роль в жизни государства и самого общества, поскольку помогает понять, каким образом общество реагирует на возникающие проблемы в государстве и ищет возможности их предотвращения.

П.В. Десятых в своей диссертационной работе «Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел» определяет необходимость внедрения общественного контроля, позволяющего избежать отчужденности и дистанции между населением и органами внутренних дел<sup>1</sup>.

Общественный контроль за деятельностью полиции осуществляют граждане, общественные объединения, организации, народные дружины, общественные советы.

Сейчас в мире наблюдается повышение роли социальных сетей в Интернете. Большое количество пользователей Интернета потрясла судьба Лизы Фомкиной, пятилетней девочки, которая вместе со своей тетей пропала в лесу около города Орехово-Зуево Московской области семь лет назад. Сначала к поиску были привлечены работники милиции, МЧС, то есть те люди, для которых это является профессией. Когда информация попала в Интернет, сотни граждан присоединились к поиску малолетнего ребенка. Информация по поисковым операциям и результатам активно обсуждалась в различных блогах, на форумах и в социальных сетях.

Цель была одна: проинформировать как можно больше людей для того, чтобы они приняли участие в поисках. «Живой журнал» ([www.13sep2010livejournal.com](http://www.13sep2010livejournal.com)), в котором освещались ход и результаты поисков, регистрировал до двадцати тысяч посещений в сутки. Девочка и тетя погибли, они замерзли в лесу. В память о девочке был создан отряд «Лиза Алерт». Возможно, если бы страничка в социальных сетях появилась немного раньше, то девочку и ее тетю могли бы спасти. Эта ситуация показала, что добиваться результата необходимо только общими усилиями<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://lizaalert.org/-LizaAlert> (дата обращения: 01.08.2017 г.).

Сейчас свои странички отряд «Лиза Алерт» имеет во многих социальных сетях: «Живом журнале», Twitter, Facebook, «Одноклассниках», VKontakte и др.

Такие движения расширяются, волонтерские отряды создаются во многих регионах России, они объединяются в содружество волонтеров «Поиск пропавших детей»<sup>1</sup>. Как зафиксировано в концепции содружества, оно оказывает посильную помощь и содействие государственным структурам в поиске пропавших детей. Волонтеры распространяют информацию о пропавших детях в Интернете, СМИ, расклеивая листовки, оказывают поддержку в поиске на местности методом прочесывания и опроса местных жителей<sup>2</sup>.

В Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка», который был принят 2 апреля 2014 года, цель определяется как создание правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. Под ним понимается оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, которые совершаются в общественных местах.

Народная дружина уже в течение десятилетий тоже является общественным объединением, основанным на членстве, участвующим в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Народным дружинником считается гражданин Российской Федерации, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка. Реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в субъекте Российской Федерации является информационным ресурсом, содержащим сведения о народных дружинах и об общественных объединениях правоохранительной направленности, созданных на территории субъекта Российской Федерации.

Значимой формой индивидуального участия граждан в охране общественного порядка является институт внештатных сотрудников поли-

---

<sup>1</sup> <http://poiskdetei.ru>. Поиск пропавших детей (дата обращения: 01.08.2017 г.).

<sup>2</sup> Тимохов В.П. Участие гражданского общества в реализации правоохранительной функции государства: история и современность: Монография. Рязань: Рязанский филиал Московского университета МВД России, 2012. С. 70–73.

ции. Наиболее активное внештатное сотрудничество осуществляется по линиям уголовного розыска и службы участковых уполномоченных полиции.

Подбор внештатных сотрудников осуществляют руководители, оперативный и начальствующий состав подразделений полиции. Внештатные сотрудники подбираются исключительно на добровольных началах и в индивидуальном порядке, обычно из числа народных дружинников, пенсионеров, чаще всего бывших работников органов внутренних дел, федеральных органов государственной безопасности, юстиции, прокуратуры и военнослужащих, которые проживают на территории, обслуживаемой соответствующим органом внутренних дел. Количество внештатных сотрудников определяется потребностями каждой службы полиции и оперативной обстановкой на обслуживаемой территории.

Внештатные сотрудники работают под руководством сотрудников полиции, исполняя их поручения. Непосредственную работу с внештатными сотрудниками в органах внутренних дел осуществляют руководители, оперативный и начальствующий состав подразделений обеспечения общественного порядка, уголовного розыска, борьбы с организованной преступностью, по экономическим преступлениям, Госавтоинспекции, охраны объектов по договорам, экспертно-криминалистических, а также старшие участковые уполномоченные полиции<sup>1</sup>.

На территории Нижегородской области действует более ста народных дружин, в том числе одна народная дружина Городецкого станичного казачьего общества.

Администрацией г. Городца, МО МВД России «Городецкий» подписано трехстороннее соглашение о сотрудничестве по охране общественного порядка на территории г. Городца, разработан и утвержден план работы народной дружины на территории города. Члены народной дружины выходят на охрану общественного порядка в составе совместных патрульно-постовых нарядов с сотрудниками патрульно-постовой службы полиции по пятницам и субботам с 17.00 до 21.00 час.

Согласно статье 5 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup>, под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формиро-

<sup>1</sup> Административная деятельность полиции: Курс лекций. СПб.: Издательство СПб. университета МВД России, 2014. С. 714–717.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Доступ из справочно-поисковой системы «Гарант».

вание, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. При этом, если общественное объединение ставит целью, например, охрану общественного порядка, содействие полиции в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, браконьерством, нарушениями правил лесопользования, охоты и рыболовства и т.д., оно, непременно, правоохранительной направленности.

Сказанное позволяет сделать вывод, что все общественные объединения правоохранительной направленности объединяет заинтересованность в личной и общественной безопасности, участие в охране общественного порядка, содействие правоохранительным органам в их законной деятельности<sup>1</sup>.

По мнению В.В. Таболина, на сегодня взаимодействие органов исполнительной власти в сфере внутренних дел с общественностью реализуется только со стороны полиции как обладателя всех полномочий в тех вопросах, которые возможно решать совместными действиями с органами местного самоуправления и общественными объединениями<sup>2</sup>.

В целях установления единой правовой дисциплины, иными словами – правосознания, законодателями установлены ограничения, которые связаны с участием граждан в охране общественного порядка (ООП). К примеру, лица, которые участвуют в ООП, не имеют права выдавать себя за сотрудников полиции или иных правоохранительных органов и осуществлять деятельность, отнесенную законодательством Российской Федерации к исключительной компетенции этих органов. В то же время участие граждан в мероприятиях по ООП, когда заведомо предполагается угроза их жизни и здоровью, не допускается. С другой стороны, по мнению Н. Бережковой, Т. Лятифовой, участие граждан, например членство в ДНД, в ООП в какой-то степени одновременно выступает как исполнение государственных функций в области поддержания правопорядка по месту жительства, служебно-производственной деятельности на добровольных началах<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сухова А.Г., Церникель Ю.И. Взаимодействие органов внутренних дел и добровольных общественных формирований по охране общественного порядка // Вестник Барнаульского юридического института. 2011. № 1 (20). С. 30.

<sup>2</sup> Таболин В.В. Взаимодействие городских органов самоуправления с полицией // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4. С. 35.

<sup>3</sup> Правовое положение полиции МВД России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [С.Ю. Анохина и др.]; под ред. Ф.П. Васильева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. С. 706.

Ежемесячно на территории города Нижнего Новгорода и Нижегородской области Общественный совет при ГУ МВД России по Нижегородской области проводит проверки деятельности полиции. Так, в апреле 2017 года по его инициативе была проведена акция «Общественный контроль». Всего представителями общественных советов было проведено 88 мероприятий, направленных на осуществление контроля над деятельностью органов внутренних дел. В проведении мероприятий были задействованы 132 члена общественных советов при ОВД, 348 сотрудников органов внутренних дел региона. Из общего числа мероприятий Общественным советом при ГУ МВД России по Нижегородской области в рамках акции было проведено 8 мероприятий. Также во II квартале 2017 года члены Общественного совета при ГУ МВД России по Нижегородской области дважды выступали в качестве общественных наблюдателей за действиями сотрудников ОВД в ходе охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий<sup>1</sup>.

Таким образом, волонтерские организации, народные дружины существуют не сами по себе, а во взаимодействии и тесном сотрудничестве с полицией. Сотрудники полиции, со своей стороны, используют разнообразные социальные средства информации в Интернете. Например, полиция сообщает теперь гражданам в режиме on-line о пропаже, похищении людей, краже транспортных средств, о подозреваемых или арестованных лицах. Общественные советы помогают полиции в повседневной работе по улучшению оперативно-служебной деятельности. В целом же общественный контроль за деятельностью полиции повышает правовую культуру и улучшает жизнь общества.

### Список литературы

1. Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
2. Тимохов В.П. Участие гражданского общества в реализации правоохранительной функции государства: история и современность: Монография. Рязань: Рязанский филиал Московского университета МВД России, 2012. 109 с.
3. Административная деятельность полиции: Курс лекций. СПб.: Издательство СПб. университета МВД России, 2014. 768 с.

---

<sup>1</sup> По материалам ГУ МВД России по Нижегородской области за II квартал 2017 года.

4. Сухова А.Г., Церникель Ю.И. Взаимодействие органов внутренних дел и добровольных общественных формирований по охране общественного порядка // Вестник Барнаульского юридического института. 2011. № 1 (20). С. 29–33.

5. Таболин В.В. Взаимодействие городских органов самоуправления с полицией // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4. С. 33–36.

6. Правовое положение полиции МВД России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [С.Ю. Анохина и др.]; под ред. Ф.П. Васильева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 815 с.

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

*Н.А. Красильникова*

*Приволжский филиал*

*Российского государственного университета правосудия*

В соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон об основах общественного контроля) предусмотрено три уровня осуществления общественного контроля: федеральный, региональный (субъектов Российской Федерации) и муниципальный. В настоящее время система общественного контроля не построена, сформированы и действуют отдельные субъекты общественного контроля (например, на федеральном уровне – Общественная палата Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти; на региональном – общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации; на муниципальном – общественные советы при органах местного самоуправления). Однако критериев оценки эффективности общественного контроля нормативно не установлено, мы полагаем, что таковыми могли бы стать:

- 1) качество правового регулирования общественного контроля;
- 2) наличие субъектов общественного контроля;
- 3) количественные показатели деятельности субъектов общественного контроля: итоговые документы по результатам общественного контроля, материалы в СМИ о деятельности субъектов общественного контроля и др.;
- 4) введение системы обучения субъектов общественного контроля.

*Качество правового регулирования общественного контроля*, по нашему мнению, далеко от совершенства на всех уровнях. Так, в настоящее время на федеральном уровне помимо Федерального закона об основах общественного контроля вопросы общественного контроля урегулированы более чем 20 федеральными законами:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/0001201407220010>.

- федеральные законы, обеспечивающие Федеральный закон об основах общественного контроля<sup>1</sup>;
- федеральные законы, исключенные из основ общественного контроля<sup>2</sup>;
- федеральные законы, вводящие специальный порядок осуществления общественного контроля<sup>3</sup>;
- федеральные законы, в которых общественный контроль назван, но порядок и иные вопросы общественного контроля не раскрыты<sup>4</sup>, либо в которых сделана отсылка к законодательству Российской Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2, ст. 198; Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 17, ст. 2034.

<sup>2</sup> См., например: Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24, ст. 2789; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>3</sup> См., например: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013; Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49, ст. 5497; Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3028; Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. 1), ст. 7007; Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30, ст. 3588; Федеральный закон от 30.11.2011 № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7038.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15, ст. 1277; Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16, ст. 1801; Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О госу-



Нельзя не отметить, что в базовых для формирования регионального и муниципального уровней власти федеральных законах – «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> тема общественного контроля не названа вовсе. На наш взгляд, только один федеральный закон должным образом взаимосвязан с Федеральным законом об основах общественного контроля<sup>4</sup>.

Следовательно, Федеральный закон об основах общественного контроля является единственным специальным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы общественного контроля, но и он, считаем, не свободен от некоторых недостатков, в частности:

1) есть некоторая путаница с перечнем субъектов общественного контроля (ст. 9 определяет перечень субъектов общественного контро-

---

дарственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48, ст. 4553.

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44, ст. 4147; Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 48; Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 133; Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18, ст. 2222; Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 141; Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26, ст. 3009; Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1), ст. 14.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru/0001201606230031>.

ля, а ст. 13 дает возможность формирования общественных советов при органах местного самоуправления, не уточняя, обладают ли они правами субъекта общественного контроля. Не совсем ясно, являются ли полноценными субъектами общественного контроля общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры);

2) открыт вопрос о субъектах права инициировать различные формы осуществления общественного контроля (общественный мониторинг и общественное обсуждение могут быть инициированы и проведены самими субъектами общественного контроля; общественную проверку и общественную экспертизу могут инициировать Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, а в ряде случаев (но эти случаи не определены) – Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля. Что касается общественных (публичных) слушаний, не понятно, кто их инициирует и могут ли субъекты общественного контроля проводить общественные (публичные) слушания);

3) не предусмотрена ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле субъектами общественного контроля.

Федеральный закон об основах общественного контроля предоставил субъектам Российской Федерации право осуществлять собственное правовое регулирование в 8 случаях (см. таблицу).

В целях реализации требований федерального законодательства в 62 субъектах Российской Федерации к настоящему времени приняты законы по вопросам общественного контроля: в 2011 году – в 1 субъекте Российской Федерации, в 2014 – в 5; в 2015 – в 30; в 2016 – в 15, в 2017 (по состоянию на 1 августа 2017 года) – в 11. Субъекты Российской Федерации пошли по одному из двух возможных путей правового регулирования: первый – правовое регулирование всей системы общественного контроля с использованием дублирования правовых норм федерального законодательства (по данному пути пошел 21 субъект Российской Федерации); второй – правовое регулирование только по тем вопросам, которые феде-

Таблица

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ	
Норма	Требования к содержанию закона субъекта Российской Федерации
п. 4 ч. 1 ст. 10	случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, государственных организаций
ст. 12	порядок осуществления общественного контроля общественной палатой субъекта Российской Федерации
ч. 1 ст. 13	порядок и формы осуществления общественного контроля общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации
ч. 2 ст. 15	полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля
п. 7 ст. 6, ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 5 ст. 16	порядок рассмотрения и учета органами государственной власти и государственными организациями итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля
ч. 3 ст. 20	порядок организации и проведения общественной проверки
ч. 5 ст. 22	порядок проведения общественной экспертизы
ч. 4 ст. 24	порядок проведения общественного обсуждения

ральным законом отнесены к ведению субъектов Российской Федерации (по данному пути пошли в 41 субъекте Российской Федерации).

*Наличие субъектов общественного контроля*

На федеральном уровне все субъекты общественного контроля сформированы: Общественная палата Российской Федерации, общественные советы при органах исполнительной власти Российской Федерации.

Все субъекты Российской Федерации сформировали общественные палаты субъекта Российской Федерации. В связи с тем, что до недавнего времени вопросы формирования и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации были исключительно «творчеством» субъектов Российской Федерации, порядок формирования и механизм работы общественных палат субъектов Российской Федерации могли существенно различаться. Поскольку общественные палаты субъектов Российской Федерации являются важнейшим институтом гражданского общества, в 2016 году порядок формирования и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации был унифицирован<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организа-

В соответствии со ст. 5 Федерального закона об основах общественного контроля общественные советы должны быть созданы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Общедоступные данные о формировании общественных советов свидетельствуют:

1) во всех субъектах Российской Федерации созданы общественные советы при исполнительных органах государственной власти;

2) только в 15 субъектах Российской Федерации (Архангельская<sup>1</sup>, Амурская<sup>2</sup>, Вологодская<sup>3</sup>, Волгоградская<sup>4</sup>, Воронежская<sup>5</sup>, Кемеровская<sup>6</sup>, Ленинградская<sup>7</sup>, Нижегородская<sup>8</sup>, Оренбургская<sup>1</sup>, Тамбовская<sup>2</sup>, Том-

---

ции и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/0001201606230031>.

<sup>1</sup> Закон Архангельской области от 26.10.2015 № 338-20-ОЗ «Об общественном контроле в Архангельской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/2900201510270004>.

<sup>2</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/2800201501040004>.

<sup>3</sup> Закон Вологодской области от 07.12.2015 № 3806-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Вологодской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/3500201512080009>.

<sup>4</sup> Постановление Волгоградской областной Думы от 27.11.2014 № 6/255 «О Положении об Общественном совете при Волгоградской областной Думе» // Волгоградская правда. 2014. 10 декабря.

<sup>5</sup> Закон Воронежской области от 05.06.2015 № 103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/3600201506100016>.

<sup>6</sup> Закон Кемеровской области от 04.02.2016 № 3-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере осуществления общественного контроля в Кемеровской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/4200201602090008>.

<sup>7</sup> Областной закон Ленинградской области от 13.11.2015 № 114-ОЗ «Об общественном контроле в Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/4700201511170007>.

<sup>8</sup> Закон Нижегородской области от 22.09.2015 № 127-З «Об общественном контроле в Нижегородской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: [www.pravo.gov.ru/5200201509240003](http://www.pravo.gov.ru/5200201509240003).

ская<sup>3</sup>, Челябинская<sup>4</sup> области, Ненецкий автономный округ<sup>5</sup>, Чувашская Республика<sup>6</sup> и Хабаровский край<sup>7</sup>) урегулирован вопрос формирования общественных советов при законодательных (представительных) органах власти субъектов Российской Федерации. В свою очередь, сформированы общественные советы при законодательных (представительных) органах государственной власти только в Вологодской, Волгоградской, Нижегородской, Томской областях и Хабаровском крае;

3) не у всех созданных общественных советов цели и задачи их деятельности согласуются с требованиями федерального законодательства (в частности, федеральных законов «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и «О противодействии коррупции»), следовательно, их нормативную основу следует «переформатировать».

В настоящее время только начался процесс формирования общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления, поэтому опыт их работы возможно будет оценить спустя некоторое время.

---

<sup>1</sup> Закон Оренбургской области от 02.09.2015 № 3359/933-V-ОЗ «Об общественном контроле в Оренбургской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/5600201509080004>.

<sup>2</sup> Закон Тамбовской области от 29.04.2015 № 522-З «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: [www.pravo.gov.ru/6800201504300013](http://www.pravo.gov.ru/6800201504300013).

<sup>3</sup> Закон Томской области от 13.04.2016 № 25-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Томской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/7000201604150020>.

<sup>4</sup> Закон Челябинской области от 13.04.2015 № 155-30 «Об общественном контроле в Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/7400201504140001>.

<sup>5</sup> Закон Ненецкого автономного округа от 30.05.2016 № 212-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Ненецком автономном округе» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/4700201511170007>.

<sup>6</sup> Закон Чувашской Республики от 29.12.2015 № 86 «Об общественном контроле в Чувашской Республике» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/2100201512310017>.

<sup>7</sup> Закон Хабаровского края от 22.09.2015 № 110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru/2700201509250002>.

Таким образом, в настоящее время еще не все субъекты общественного контроля сформированы, поэтому говорить о существенных результатах работы субъектов общественного контроля пока рано.

*Количественные показатели деятельности субъектов общественного контроля: итоговые документы по результатам общественного контроля, материалы в СМИ о деятельности субъектов общественного контроля и др.*

Первые результаты общественного контроля уже доступны для изучения. Так, например, в Общественной палате Нижегородской области<sup>1</sup> специально сформированная комиссия по общественному контролю в 2016 году проводила общественную экспертизу законопроектов федерального и регионального уровня (в частности, проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части закрепления возможности продажи билетов в количестве, превышающем количество мест в салоне воздушного судна); проекта закона области «Об опросе граждан», проекта закона области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» и т.д.).

30 июня 2017 года Законодательное собрание Нижегородской области провело очередной (второй) «круглый стол» по теме: «О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области». По итогам «круглого стола» участники встречи отметили необходимость дальнейшего совершенствования института общественных советов и признали, что в их деятельности важна публичность, результаты, оценка и освещение работы этих институтов.

Кроме того, участники мероприятия признали актуальность и необходимость формирования практики создания общественных советов при органах местного самоуправления. Именно данные институты могут быть эффективным механизмом общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. При этом участники встречи обратили внимание на необходимость систематизации лучших практик общественных советов при органах исполнительной власти и муниципальных образований Нижегородской области.

По критерию *введения обучения субъектов общественного контроля* отметим, что представители многих субъектов общественного контроля

---

<sup>1</sup> Отчет Общественной палаты Нижегородской области за 2013–2016 годы. <http://www.palata-nn.ru/activity/results/10/28> (дата обращения: 07.08.2017).

заинтересованы в методической помощи и организации обучения по вопросам организации и осуществления общественного контроля, в том числе изучении лучших практик общественного контроля. В резолюции по итогам Форума активных граждан «Сообщество» указано, что «необходимо создать механизм подготовки и аккредитации общественных контролеров»<sup>1</sup>, что в очередной раз подтверждает необходимость информирования населения о возможностях общественного контроля и о механизмах его проведения.

В заключение необходимо сделать вывод, что в настоящее время система общественного контроля только выстраивается и основной потенциал ее развития видится в формировании общественных палат (советов) и иных субъектов общественного контроля на муниципальном уровне, в обобщении и распространении лучших практик общественного контроля, в организации обучения субъектов общественного контроля.

#### Список литературы

1. Отчет Общественной палаты Нижегородской области за 2013–2016 годы. <http://www.palata-nn.ru/activity/results/10/28> (дата обращения: 07.08.2017).
2. Итоговая резолюция Общественной палаты Российской Федерации по результатам работы основных дискуссионных площадок итогового форума активных граждан «Сообщество» 3–4 ноября 2016 года. [https://drive.google.com/file/d/0BzOq4h84\\_oXoTVBwRUVDZkJfT2c/view/](https://drive.google.com/file/d/0BzOq4h84_oXoTVBwRUVDZkJfT2c/view/) (дата обращения: 18.08.2017).

---

<sup>1</sup> Итоговая резолюция Общественной палаты Российской Федерации по результатам работы основных дискуссионных площадок итогового форума активных граждан «Сообщество», г. Москва, 3–4 ноября 2016 года. [https://drive.google.com/file/d/0BzOq4h84\\_oXoTVBwRUVDZkJfT2c/view/](https://drive.google.com/file/d/0BzOq4h84_oXoTVBwRUVDZkJfT2c/view/) (дата обращения: 18.08.2017).

## ПРЕДЕЛЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

*Н.В. Макарейко*

*Нижегородская академия МВД России*

Формирование гражданского общества объективно предполагает более широкое вовлечение граждан в процесс осуществления контроля за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Одной из наиболее проблемных областей общественного контроля является правоохранительная деятельность, и в особенности административная деятельность полиции. Такое положение обусловлено тем, что именно при ее осуществлении в максимальной мере затрагиваются права, свободы и законные интересы самого широкого круга субъектов.

Нашу позицию разделяет профессор В.В. Денисенко, который в результате проведенных опросов граждан пришел к выводу, что их в большей мере заботит не процент раскрываемости преступлений, а реальное состояние общественного порядка, защищенность их прав и свобод, т. е. не столько оперативно-розыскная и следственная деятельность, а административная деятельность, результаты работы участковых уполномоченных полиции, сотрудников патрульно-постовой службы, ГИБДД<sup>1</sup>.

При отправлении общественного контроля за деятельностью полиции важным является не только сам факт участия населения в отправлении контроля, а его результативность. Наряду с этим следует учитывать, что подобная деятельность должна осуществляться в режиме законности. В этой связи важным является определение пределов общественного контроля за административной деятельностью полиции. С одной стороны, минимальные границы общественного контроля за администра-

---

<sup>1</sup> См.: Денисенко В.В. Эффективное противодействие административной деликтности – перспективное и приоритетное направление имиджевой политики и имиджевой стратегии российской полиции: актуализация вопроса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы V Всерос. науч.-практ. конф. 3 июня 2016 г. / редкол.: В.В. Грицай, А.С. Сиенкова, О.В. Шкея, М.Е. Труфанов, В.В. Денисенко. Краснодар: Краснодарский университет МВД России. 2016. С. 6.



тивной деятельностью полиции будут создавать иллюзию участия населения в реальном контроле и, как результат, еще большее дистанцирование граждан от названной деятельности, что негативным образом скажется на режиме законности функционирования полиции, повлечет за собой нарушение прав и свобод граждан и их объединений. С другой стороны, необоснованное расширение границ общественного контроля повлечет за собой вмешательство граждан в деятельность полиции. В этой связи будет снижена эффективность административной деятельности полиции, что в конечном итоге негативным образом скажется на качестве защиты прав и свобод граждан.

В этой связи обоснование границ общественного контроля за административной деятельностью полиции имеет важное прикладное значение. Во-первых, позволит определить полномочия общественности при осуществлении названной деятельности. Во-вторых, даст возможность сделать деятельность общественного контроля прозрачной и прогнозируемой. В-третьих, позволит дисциплинировать субъектов общественного контроля и предупредить произвол с их стороны. В-четвертых, позволит наладить плодотворное взаимодействие между контролирующими субъектами и контролируемыми.

Значимость общественного контроля предопределяется и таким немаловажным фактором, как формирование общественного мнения, что в соответствии с ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции»<sup>2</sup> является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции и, в конечном итоге, должно привести к формированию общественного доверия и поддержки граждан полиции.

Для определения пределов общественного контроля административной деятельности полиции важное значение имеют его критерии, которыми являются факторы, являющиеся внешними по отношению к данному виду контрольной деятельности, позволяющие определить его объем.

Вышеизложенное позволяет сделать предварительный вывод о том, что проблема границ общественного контроля выступает не исключительно научной абстракцией, а реальной прикладной проблемой, которая требует к себе повышенного, в том числе исследовательского, внимания.

Предваряя содержательное рассмотрение факторов, определяющих пределы общественного контроля административной деятельности полиции, следует уточнить понятийный аппарат. Мы считаем, что *пределы*

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

*общественного контроля административной деятельности полиции – это нормативно закреплённые границы деятельности представителей общественности, определённые посредством целей, субъектов, форм, средств, оснований и порядка, являющиеся условиями законности и эффективности осуществления данного вида контрольной деятельности, направленные на обеспечение общественного доверия полиции и поддержки граждан.*

В литературе предприняты попытки определения пределов общественного контроля административной деятельности полиции, поиска и обоснования соответствующих критериев. Так, М.С. Крицкая в диссертационном исследовании, рассматривая проблемы общественного контроля административной деятельности полиции, пишет: «Критериями определения допустимости использования общественного мнения в государственном управлении должны являться рациональность и эмоциональная нейтральность субъекта оценки»<sup>3</sup>. Признавая значение рациональности и эмоциональной нейтральности субъекта оценки (субъекта общественного контроля), следует отметить, что указанных критериев явно недостаточно для определения границ данного вида контрольной деятельности.

Для определения пределов общественного контроля административной деятельности полиции необходимо принять во внимание ряд факторов. К их числу, прежде всего, следует отнести характеристику административной деятельности полиции (органов внутренних дел), под которой понимают «исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы служб и подразделений указанных органов и практическому осуществлению административно-правовыми способами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»<sup>4</sup>. При этом следует принимать во внимание, что административная деятельность, при всей своей специфике, является, наряду с оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной, доминирующим направлением деятельности полиции (органов внутренних дел).

Рассмотрение именно контроля за административной деятельностью полиции, а не за оперативно-розыскной или уголовно-процессуальной

---

<sup>3</sup> Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): Дис. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. С. 105–106.

<sup>4</sup> Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. Часть общая. С. 5.

имеет принципиально важное значение, т.к. для данных направлений важны положения таких нормативных правовых актов, как Федеральный закон от 12 августа 1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>5</sup>, Уголовно-процессуальный кодекс РФ<sup>6</sup> и др.

Важным фактором и в то же время средством закрепления пределов общественного контроля административной деятельности полиции являются нормативные правовые акты различной юридической силы, которые в своей совокупности образуют правовой институт, который носит многоуровневый характер, посредством которых регулируется административная деятельность полиции<sup>7</sup>. К числу основополагающих источников, регулирующих данную деятельность, следует отнести: Конституцию РФ<sup>8</sup>, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>9</sup>, федеральные законы<sup>10</sup>, указы Президента РФ<sup>11</sup>, по-

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 12 августа 1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33, ст. 3349.

<sup>6</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I), ст. 4921.

<sup>7</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9, ст. 1011.

<sup>8</sup> Речь идет, прежде всего, о статьях 30 и 32 Конституции РФ.

<sup>9</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30, ч. I, ст. 4213; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1930; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 145; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900; Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24, ст. 2789.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека» // Собрание за-

становления Правительства РФ<sup>12</sup>; нормативные правовые акты МВД России<sup>13</sup>; отдельные нормативные правовые акты субъектов РФ<sup>14</sup>, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Значимым фактором общественного контроля являются его цели, которые выступают в качестве запрограммированных результатов данного вида контрольной деятельности. Они производны от общих целей

---

конодательства РФ. 2011. № 6, ст. 852; Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел РФ» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 31, ст. 4712; Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22, ст. 3154.

<sup>12</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18, ч. II, ст. 2159; Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18, ч. IV, ст. 2188; Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32, ст. 4560.

<sup>13</sup> См.: Приказ МВД России от 1 января 2009 г. № 1 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009–2014 годы» // СПС «Консультант Плюс»; Приказ МВД России от 21 июля 2011 г. № 865 «Об утверждении Положения о Договорно-правовом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 683 «Об утверждении Положения об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении порядка присутствия членов Общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан» // Российская газета. 2011. 26 октября.

<sup>14</sup> См.: Закон г. Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг» // Вестник мэра и правительства Москвы. 2014. № 19; Закон г. Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы» // Вестник мэра и правительства Москвы. 2012. № 39.

общественного контроля, закрепленных в ст. 5 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>15</sup>. В этой связи можно говорить, что общественный контроль административной деятельности полиции направлен на достижение следующих целей: 1) формирование доверия и поддержки граждан полиции; 2) повышение законности административной деятельности полиции; 3) повышение эффективности административной деятельности полиции. Данные цели находят свою конкретизацию в соответствующих задачах, которые решаются на отдельных стадиях общественного контроля.

Одним из факторов пределов общественного контроля административной деятельности полиции выступает нормативное правовое закрепление его субъектов. В ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определено, что к числу субъектов общественного контроля относятся: 1) Общественная палата РФ; 2) общественные палаты субъектов РФ; 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований; 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Наряду с перечисленными субъектами общественный контроль за административной деятельностью полиции вправе осуществлять: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) общественные инспекции; 3) группы общественного контроля; 4) иные организационные структуры общественного контроля.

Законодательное закрепление «открытого» перечня субъектов общественного контроля, с одной стороны, позволяет творчески подойти к формированию субъектной составляющей данной деятельности, но с другой – устанавливает существенную неопределенность. В этой связи отдельные авторы относят средства массовой информации к субъектам общественного контроля<sup>16</sup>. В то же время А.С. Кузнецов отмечает, что

<sup>15</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30, ч. I, ст. 4213.

<sup>16</sup> См.: Килессо М.А. Субъекты, осуществляющие общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 237–240; Полещук А.С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 122–127 и др.

средства массовой информации выступают не в качестве субъектов общественного контроля, а лишь способом донесения информации<sup>17</sup>.

Интерес представляет позиция М.С. Крицкой, по мнению которой субъекты общественного контроля могут быть объединены в две группы: 1) субъекты общего общественного контроля; 2) субъекты квалифицированного общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, профессиональные союзы, общественные инспекторы и общественные эксперты). Первые осуществляют общественный контроль без вмешательства в штатный режим работы подконтрольных объектов, а вторые осуществляют контроль, результаты которого обязательны для учета<sup>18</sup>. При этом важное значение имеет определение правового статуса субъектов общественного контроля, что нашло соответствующее нормативное правовое опосредование<sup>19</sup>.

В качестве значимого фактора пределов общественного контроля административной деятельности полиции выступает его форма. Статьей 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» к числу форм общественного контроля отнесены: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, иные формы, в том числе и формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (общественное обсуждение, общественное (публичное) слушание и др.). При этом допускается одновременное использование нескольких форм.

---

<sup>17</sup> См.: Кузнецов А.С. Субъекты осуществления общественного контроля в Российской Федерации // *Право и государство: теория и практика*. 2011. № 6 (78). С. 61–63.

<sup>18</sup> См.: Крицкая М.С. Указ. соч. С. 48.

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при МВД Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 31, ст. 4712; Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 22, ст. 31544; Приказ МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении порядка присутствия членов Общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан» // *Российская газета*. 2011. 26 октября; Приказ МВД России от 17 ноября 2008 г. № 994 «О Координационном центре МВД России по вопросам деятельности общественных советов» // СПС «КонсультантПлюс».

Полагаем, что существующая законодательная неопределенность расширяет границы осуществления общественного контроля и создает реальную опасность вмешательства его субъектов в административную деятельность полиции. В настоящее время общественный контроль административной деятельности полиции осуществляется с использованием таких форм, как мониторинг административной деятельности полиции; анализ материалов средств массовой информации; опрос граждан; изучение нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность полиции; запрос соответствующей информации; присутствие на публичных отчетах соответствующих руководителей; организация общественных слушаний; проведение общественной экспертизы, в том числе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов МВД.

Важным фактором закрепления пределов общественного контроля административной деятельности полиции выступает процессуальный порядок его отправления. Общественный контроль деятельности полиции включает в себя следующие основные стадии: наблюдение за административной деятельностью полиции и ее результатами; соотнесение полученных результатов контрольной деятельности с предъявляемыми к ней требованиями; доведение полученных результатов до заинтересованных сторон с целью коррекции административной деятельности полиции. При этом следует иметь в виду, что первые две стадии являются обязательными, а заключительная носит факультативный характер и ее наличие зависит от того, выявлены ли в ходе проведения общественного контроля административной деятельности полиции факты нарушений действующего законодательства, а также обнаружены ли резервы повышения эффективности данной деятельности или нет.

Рассматривая процессуальные границы общественного контроля, следует отметить, что законодатель в гл. 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил как формы, так и порядок осуществления общественного контроля. Рассмотрение названной главы позволяет заключить, что отсутствует детализация процессуального порядка общественного контроля. Такое положение, с одной стороны, позволяет творчески подойти к осуществлению соответствующего вида контрольной деятельности, а с другой – создает угрозы необоснованного вмешательства в административную деятельность полиции.

Пределы общественного контроля административной деятельности полиции носят подвижный характер и могут изменяться, что обуслов-

лено состоянием административной деятельности полиции, а также зависит от уровня развития общества и государства, формирования действенного гражданского общества. Выработка и отправление действенных демократических традиций повлекут за собой расширение границ общественного контроля административной деятельности полиции, должны способствовать укреплению законности при осуществлении данной деятельности полиции и повысить ее эффективность.

Такой подход законодателя представляется вполне закономерным и обоснованным, так как правовая суть общественного контроля заключается в многогранности существующих контрольных отношений, а пределы возможного применения общественного контроля еще до конца не определены. Безусловно, и федеральное, и региональное законодательство будет давать нам примеры новых организационных структур и субъектов общественного контроля.

Рассмотрение заявленной темы позволяет сделать следующие выводы.

1. Общественный контроль административной деятельности полиции находится в состоянии становления.
2. Необходимо оперативно сформировать нормативную правовую базу данного вида контрольной деятельности на всех уровнях нормативного правового регулирования.
3. Границы использования общественного контроля за административной деятельностью полиции должны иметь четкое нормативное правовое определение и последующее неукоснительное следование в ходе его практического осуществления.
4. Полиция должна быть заинтересована в формировании качественного эффективно функционирующего механизма общественного контроля, организовать взаимодействие с субъектами общественного контроля.

### Список литературы

1. Денисенко В.В. Эффективное противодействие административной деликтности – перспективное и приоритетное направление имиджевой политики и имиджевой стратегии российской полиции: актуализация вопроса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы V Всерос. науч.-практ. конф. 3 июня 2016 г. / редкол.: В.В. Грицай, А.С. Сиенкова, О.В. Шкея, М.Е. Труфанов, В.В. Денисенко. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 3–15.

2. Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): Дис. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. 206 с.



3. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. Часть общая. 264 с.
4. Килессо М.А. Субъекты, осуществляющие общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 237–240.
5. Полещук А.С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 122–127.
6. Кузнецов А.С. Субъекты осуществления общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6 (78). С. 61–63.

## **ЧАСТЬ VI. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

### **МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НА ПРАКТИКЕ**

*Е.В. Селезнева*

*Прокуратура Нижегородской области*

Под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Одним из условий законности муниципального контроля и его отличительной чертой является отнесение соответствующего вида контроля к вопросам местного значения. Перечень вопросов местного значения установлен ст.17.1 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, полномочия по осуществлению муниципального торгового контроля закреплены в ст. ст. 4, 16 Федерального закона от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также в ст. ст. 14, 15, 16 Закона №131-ФЗ.

В настоящее время органы местного самоуправления вправе осуществлять такие виды муниципального контроля, как финансовый контроль, земельный контроль, лесной контроль, жилищный контроль, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения.

Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами, а также федеральными законами (например, Жилищным и Земельным кодексами РФ).

По данным Минэкономразвития, среди видов муниципального контроля наиболее активно осуществляется лишь земельный, жилищный и финансовый контроль. Другие виды муниципального контроля осуществляются в крайне ограниченном объеме или вовсе не осуществляются. Довольно характерна ситуация, когда в муниципальном образовании выбирается один вид контроля, который осуществляется более-менее полно, а иные виды контроля либо не осуществляются вообще, либо осуществляются в крайне ограниченных масштабах.

Приведу пример. В прошлом году в прокуратуру области от органов муниципального контроля для согласования поступило 58 проектов планов проверок на 2017 год. При этом более трети проектов (21) содержали предложения о проведении лишь одной проверки, 23 проекта (практически половина) – от 2 до 5 проверок, лишь 7 органами контроля запланировано проведение более 10 контрольных мероприятий.

Хочу отметить, что по результатам изучения указанных проектов исключена практически половина запланированных мероприятий (167). Также около половины проектов (26) отклонено в полном объеме.

Приведенная статистика свидетельствует также о том, что потенциал муниципального контроля реализуется менее чем 20% муниципальных образований области.

Кроме того, из общего числа контролируемых объектов в связи с недостатком денежных средств проверяется только небольшая часть. К этому следует добавить, что в поселениях проверки проводятся комиссионно специалистами, которые наряду с проведением проверок выполняют иные обязанности. Эффективность такого контроля невысока. В связи с этим формируется практика передачи полномочий по контролю (прежде всего земельному, жилищному) от поселений муниципальным районам. Как правило, на уровне района имеется должность инспектора, для которого осуществление контроля является основной или единственной функцией.

Таким образом, фактически в настоящее время система муниципального контроля недостаточно эффективна, а порой и не состоялась, особенно на уровне поселений.

К основным причинам и условиям неэффективности муниципального контроля можно отнести:

– отсутствие специальных оснований для проведения внеплановых проверок (за исключением муниципального жилищного контроля). При этом предусмотренные ст.10 Федерального закона №294-ФЗ основания не позволяют органам местного самоуправления организовать проведение внеплановых проверок по заявлениям в связи с тем, что в них отсутствуют сведения об угрозе жизни и здоровью граждан, что является обязательным условием для организации внеплановых мероприятий по контролю;

– отсутствие необходимого кадрового обеспечения, объема знаний у должностных лиц органов муниципального контроля, низкая бюджетная обеспеченность муниципалитетов;

– отсутствие полномочий по привлечению нарушителей к административной ответственности, что существенно снижает результативность контроля. При этом фактически органы муниципального контроля в соответствии с действующим законодательством в случае выявления в ходе проверок нарушений вправе выдать только предписание об устранении нарушений, а также направлять материалы проверок в федеральные и региональные органы контроля для привлечения виновных лиц к административной ответственности;

– недостаточное нормативное регулирование деятельности по осуществлению муниципального контроля муниципальными правовыми актами, в отдельных случаях их полное отсутствие.

При анализе нормативно-правовой базы органов местного самоуправления, а также осуществления муниципального контроля на территориях, как показывает практика, органами прокуратуры выявляются многочисленные нарушения законодательства.

Так, большинством прокуратур области установлено, что органами местного самоуправления несвоевременно приводятся в соответствие с требованиями действующего законодательства уставы муниципальных образований, положения об осуществлении муниципального контроля, не вносятся своевременно изменения законодательства в административные регламенты по осуществлению контроля, а в ряде районов области в администрациях данные регламенты и вовсе не приняты. Прокуратурой принимаются меры к понуждению органов местного самоуправления внести изменения законодательства в правовые акты, а также разработать и принять соответствующие нормативно-правовые акты, в том числе путем направления соответствующих заявлений в суд.

Так, например, прокуратурой Княгининского района, Богородской и Кулебакской городскими прокуратурами установлено, что до настоя-

шего времени не приняты административные регламенты по осуществлению муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог, в сфере благоустройства и торговой деятельности, в связи с чем в адрес глав администрации района и городского округа внесены представления, которые находятся на рассмотрении.

Кулебакской городской прокуратурой установлен факт неутверждения Советом депутатов г.о. г. Кулебаки порядка ведения перечня видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление. Также выявлено, что органом местного самоуправления не разработан порядок подготовки и обобщения сведений об организации и проведении муниципального контроля. По выявленным нарушениям прокуратурой главе органа местного самоуправления внесено представление, которое рассмотрено, разработаны проекты нормативных правовых актов.

В 2017 году горрайпрокурорами в органы местного самоуправления внесено свыше 40 представлений в связи с тем, что регламенты органов муниципального контроля в сфере контроля за торговой деятельностью, земельного, дорожного и жилищного контроля не содержали сведения об ограничениях по проведению проверок по обращениям граждан, поступившим по электронной почте без аутентификации заявителя посредством специальных программных продуктов, отсутствовали конкретные положения о правах проверяемых лиц и пр. Кроме того, прокурорами принесено более 60 протестов на указанные регламенты в связи с тем, что в них не внесены своевременно изменения, в том числе в части организации проверок на основании мотивированных представлений должностных лиц органов.

Кстовским городским прокурором установлено, что до настоящего времени сельскими поселениями не отменены административные регламенты и положения об осуществлении муниципального земельного контроля. Вместе с тем с июля 2016 года данные полномочия переданы в компетенцию муниципального района. На противоречащие акты принесено 8 протестов, которые находятся на рассмотрении.

Значительную проблему в реализации полномочий по осуществлению муниципального контроля составляет подготовка органами местного самоуправления проектов ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В основном органами прокуратуры выявляются следующие нарушения, допускаемые органами муниципального контроля при составлении ежегодных планов:

- нарушения типовой формы плана;
- недостоверные сведения: о наименовании, адресе места нахождения проверяемого лица и др.;
- несвоевременное представление в органы прокуратуры проектов планов.

В связи с выявлением указанных нарушений прокурорами в органы местного самоуправления вносятся представления об устранении нарушений, объявляются предостережения, должностные лица привлекаются к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ.

Практика также показывает, что при исполнении ежегодных планов плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органами муниципального контроля повсеместно допускаются нарушения закона.

Так, прокурорскими проверками выявляются нарушения, во-первых, в части размещения планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на своих официальных сайтах. Не все органы контроля доводят до заинтересованных лиц указанные сведения, что влечет административную ответственность по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ.

Например, в 2016 году Балахнинской городской прокуратурой, прокуратурами Уренского, Дивеевского и иных районов по факту неразмещения на официальных сайтах органов муниципального контроля планов плановых проверок в отношении должностных лиц контролируемых органов возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которых 18 лиц привлечены к административной ответственности, внесены представления, 17 сотрудников органов контроля привлечены к дисциплинарной ответственности.

Во-вторых, выявляются факты проведения органами муниципального контроля плановых проверок не в установленные сроки, с нарушением порядка уведомления проверяемых лиц, с нарушениями оформления результатов проверок, а также выявляются случаи непроведения вовсе органами контроля плановых проверок, согласно утвержденным планам. Прокуратурами в целях устранения нарушений законодательства вносятся представления, а также возбуждаются производства об административных правонарушениях.

В ходе анализа исполнения органами контроля профилактических мероприятий установлено, что не всеми органами местного самоуправления приняты соответствующие правовые акты.

Так, например, прокуратурами Первомайского и Дивеевского районов в ходе проверок администраций районов установлено, что муни-

ципальные программы по предупреждению нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований не разработаны, в связи с чем внесено 7 представлений, представления удовлетворены, нарушения устранены, 6 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Отдельно хочется отметить, что с 01.01.2017 вступили в законную силу положения ст.13.3 Федерального закона №294-ФЗ, в соответствии с которыми органы муниципального контроля обязаны размещать в едином реестре проверок данные о проводимых проверках, а также их результатах.

Вместе с тем, как показала практика прокурорского надзора, органами муниципального контроля указанные сведения в едином реестре проверок не размещаются либо вносятся в реестр с нарушением установленных законом сроков.

К примеру, в 2017 году прокурором г. Дзержинска, павловским, кулебакским городскими прокурорами, прокурорами Починковского, Чкаловского, Шарангского, Дальнеконстантиновского и других районов вскрыты факты невнесения органами местного самоуправления в единый реестр проверок сведений о результатах проведения плановых проверок субъектов предпринимательства, в связи с чем ими возбуждено свыше десятка дел об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ, по рассмотренным постановлениям прокуроров виновные лица привлечены к административной ответственности.

Подводя итоги доклада, можно сделать вывод, что в настоящее время институт муниципального контроля на территории области при осуществлении органами местного самоуправления контрольных полномочий развит недостаточно. Анализ показывает, что на всей территории области допускается достаточно большое количество нарушений при организации и проведении органами муниципального контроля проверок.

Необходимо также отметить, что органы прокуратуры области не ограничиваются только принятием актов прокурорского реагирования по фактам выявляемых нарушений закона в данной сфере. Так, для органов контроля регулярно организуются семинары, на которых обсуждаются наиболее актуальные для органов контроля вопросы, связанные с осуществлением контрольно-надзорной деятельности.

## **ЧАСТЬ VII. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

### **КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ И РАЗГРАНИЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР**

*С.А. Агамагомедова*

*Пензенский государственный университет*

В современных условиях оптимизации контрольно-надзорной деятельности государственных органов особое значение приобретают вопросы соотношения и разграничения государственного контроля и надзора с иными направлениями деятельности в системе публичного управления (деятельностью по предоставлению государственных услуг, юрисдикционной и др.). Критерии подобной дифференциации могут быть выделены применительно к функционально-содержательной сфере, а также в плоскости административно-процедурной концепции. Последняя приобретает в условиях совершенствования взаимоотношений граждан с публичной властью новое звучание и справедливо доминирует в современных исследованиях различных аспектов публичного управления. Рассмотрим вопросы соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности органа исполнительной власти на примере таможенных органов с точки зрения административно-процедурной теории.

В науке административного и административно-процессуального права административно-юрисдикционные и контрольно-надзорные полномочия органов исполнительной власти в отдельных случаях четко разграничиваются, в других – отождествляются либо в определенной степени накладываются друг на друга в рамках реализации в административно-процедурной форме. Подобное разнотечение связано со сло-



жившимися в доктринальной науке подходами к административной процедуре как основе административного процесса.

Ю.М. Козлов считал, что административно-процессуальная процедура складывается из двух ее проявлений: а) административно-процедурная; ее содержание составляют распорядительные действия исполнительных органов (должностных лиц) по осуществлению установленных административно-правовыми нормами административных процедур (например, реализация разрешительных, регистрационных и иных функций и полномочий); б) административно-юрисдикционная; ее содержание – осуществление исполнительными органами (должностными лицами) функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий<sup>1</sup>. Подобный взгляд является классическим отражением широкого понимания категории административных процедур, которые включают в себя и позитивную (административно-процедурную) составляющую, и негативную (правоохранительную или юрисдикционную).

Дифференциацию административных процедур на позитивные, в числе которых контрольные, организационные, функциональные, координационные, коллизионные, социальные, переговорно-согласительные, и административно-судебные предлагает И.Н. Барциц<sup>2</sup>. С.Н. Махина полагает, что правовые процедуры по своему содержанию могут быть позитивными (управленческими) и юрисдикционными (по сфере реализации мер принудительного воздействия)<sup>3</sup>. По мнению Ю.Н. Старилова, виды административных процедур определяются главным образом сферами отношений, регулируемых законодательством об административных процедурах. Ученый называет в качестве основного вида административных процедур – позитивные<sup>4</sup>.

Таким образом, в рамках широкого понимания административных процедур они дифференцируются на целый ряд разновидностей, среди которых контрольные и юрисдикционные.

В то же время отдельные ученые в рамках систематизации административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора

---

<sup>1</sup> Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 180–181.

<sup>2</sup> Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008. С. 134–135.

<sup>3</sup> Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 600.

<sup>4</sup> Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2009. С. 683.

включают юрисдикционные процедуры в контрольно-надзорное производство. Так, А.И. Стаховым в качестве вида административного контрольно-надзорного производства выделяется производство по делам об административных правонарушениях, выявленных в ходе осуществления государственного контроля и надзора. Подобный подход ученого позволяет ему сделать вывод о том, что именно эта административно-процессуальная форма государственного контроля и надзора в настоящее время в наибольшей степени систематизирована<sup>5</sup>.

В то же время производство по делам об административных правонарушениях выступает составной частью административно-юрисдикционного процесса и представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления, направленную на разрешение дел об административных правонарушениях и применение административно-принудительных мер<sup>6</sup>.

Применительно к таможенному контролю как виду государственного контроля О.В. Гречкина позиционирует его как административно-юрисдикционную деятельность<sup>7</sup>.

Другие авторы также относят таможенный контроль к правоохранительной функции таможенных органов<sup>8</sup>. По их мнению, регулятивная

---

<sup>5</sup> Стахов А.И. К вопросу о понимании, ранжировании и систематизации административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. ст. по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., 24 марта 2017 г.: в 3 ч. / Под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2017. Ч. I. С. 131.

<sup>6</sup> Гречкина О.В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9.

<sup>7</sup> Гречкина О.В. Таможенный контроль как административно-юрисдикционная деятельность // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Четвертой Всероссийской науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 9–11 октября 2009 г.): в 2 ч. / Отв. ред. профессор В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2009. Ч. I. С. 121–125.

<sup>8</sup> Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2004. С. 59 (автор раздела Г.В. Матвиенко); Таможенное право: Учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 195–197; Бакаева О.Ю. Правовое

форма деятельности используется в таможенном деле для разрешения конкретных дел управленческого характера, для реализации прав и законных интересов участников таможенных отношений.

Посредством правоохранительной формы деятельности охраняются урегулированные таможенно-правовыми нормами общественные отношения в сфере таможенной деятельности, обеспечивается их неприкосновенность. Эта форма деятельности выражается в осуществлении таможенного оформления, таможенного и валютного контроля, а также в применении мер ответственности за нарушение таможенных правил<sup>9</sup>.

Таким образом, при рассмотрении таможенного контроля как административно-процедурного института закономерно возникает вопрос: относятся административные процедуры таможенного контроля к позитивному правоприменению или включают (вбирают) в себя и юрисдикционные административные процедуры, возбуждаемые по результатам таможенного контроля?

Ответ на этот вопрос основан на анализе функций таможенных органов как органов исполнительной власти. Данные функции реализовываются посредством определенных полномочий, имеющих свои нормативно зафиксированные пределы. Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов понимаются нами как властные правомочия (права и обязанности) таможенных органов по контролю (надзору) как в рамках внутриорганизационной ведомственной структуры, так и в отношении организационно не подчиненных субъектов в установленных законодательством и ограниченных временными, пространственными, процедурными и функциональными критериями пределах.

Правоохранительная функция таможенного контроля исторически обусловлена, закономерна и традиционна для системы государственного управления в таможенной сфере. Исторический экскурс позволяет сделать вывод о том, что с самого начала своего зарождения таможенный контроль обслуживает две ключевые функции таможенного ведомства: сбор платежей (фискальную) и борьбу с контрабандой (правоохранительную)<sup>10</sup>. В связи с этим многие ученые относят полномочия по

---

регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 81.

<sup>9</sup> Таможенное право: Учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 195–197.

<sup>10</sup> Агагамедова С.А. Таможенный контроль как функция таможенных органов в дореволюционной России: историко-правовой аспект // История государства и права. 2017. № 9.

осуществлению таможенного контроля к правоохранительной функции. Подобная позиция прослеживается и в отношении административного надзора, который А.П. Корнев, к примеру, относил к специальному виду правоохранительной деятельности<sup>11</sup>.

Это не случайно – деятельность по осуществлению государственного контроля или надзора и правоохранительная (юрисдикционная) деятельность не просто близки, они неразрывны и взаимообусловлены. Таможенный контроль не только регулирует, предотвращает, обеспечивает, информирует, корректирует и восстанавливает. Он традиционно выступает барьером, заслоном для административных правонарушений и преступлений в области таможенного дела. Результаты таможенного контроля выступают поводом, основанием для возбуждения административного производства или других мероприятий юрисдикционного характера<sup>12</sup>. На наш взгляд, именно факт выявления правонарушения или его признаков разграничивает, дистанцирует позитивное правоприменение и юрисдикционную деятельность таможенных органов.

Таможенный контроль относится нами к регулирующей деятельности таможенных органов, административная юрисдикция – к правоохранительной.

Г.В. Матвиенко для разграничения «позитивного» правоприменения и юрисдикции (применения мер принуждения и мер юридической ответственности) среди процессуальных норм особо выделяет нормы процедуры и признает, что процедурные нормы содержатся в Таможенном кодексе Таможенного союза, Законе о таможенном регулировании, а также некоторых подзаконных актах, например административных регламентах ФТС России<sup>13</sup>.

По мнению Ю.Н. Старилова, функции исполнительной власти определяются функциями государственного управления. Ученый справедливо полагает, что сущность функций исполнительной власти выявляется

---

<sup>11</sup> Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 241.

<sup>12</sup> Безусловно, поводом возбуждения административного производства могут выступить результаты оперативно-разыскной деятельности таможенных органов, другие основания. Тем не менее анализ 220 дел об административных правонарушениях, инициированных таможенными органами РФ, свидетельствует о том, что подавляющее большинство их возбуждено по результатам таможенного досмотра и иных форм таможенного контроля.

<sup>13</sup> Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / Под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 67.

и посредством анализа результатов, которые достигаются в процессе осуществления исполнительной власти, и выделяет следующие основные функции современной исполнительной власти: исполнительную (правоприменительную), правозащитную, социально-экономическую (обеспечительную), функцию обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране, регулирующую, нормотворческую и охранительную (юрисдикционную)<sup>14</sup>. При этом контроль автор относит к регулирующей функции исполнительной власти.

Нами разделяется позиция, заключающаяся в том, что контроль и надзор как формы государственного управления относятся к регулирующим функциям исполнительной власти. В свою очередь, правоохранительная или охранительная (юрисдикционная) функция представляет собой самостоятельное направление деятельности, при этом основанием ее выступают результаты деятельности по контролю и надзору.

В этой связи, на наш взгляд, можно говорить о двух уровнях позиционирования государственного контроля и надзора. Первая научная позиция рассматривает государственный контроль и надзор, их отдельные разновидности в широком смысле, в качестве самостоятельного структурно-функционального института публичного управления. Данный институт вбирает в себя как административно-процедурную составляющую государственного контроля (надзора), имеющую регулятивный (позитивный) характер, так и обеспечительную часть, заключающуюся в возможности применения административно-юрисдикционных полномочий по результатам государственного контроля (надзора). Данный аспект реализации государственного контроля (надзора) имеет правоохранительную направленность, выступает своего рода гарантией и условием обязательности, непреложности прохождения административных процедур государственного контроля (надзора), обеспеченности его принудительной силой государства.

Подобный уровень предполагает, что юрисдикционные полномочия государственных органов исполнительной власти выступают обязательным условием их компетенции в области контроля и надзора, ее структурно-функциональным стержнем.

В рамках иного (узкого) подхода к рассмотрению государственного контроля и надзора (назовем его административно-процедурным) административно-юрисдикционные и контрольно-надзорные полномочия государ-

---

<sup>14</sup> Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2009. С. 60–61.

ственных органов четко разграничены. Разделение их осуществляется по целому ряду оснований, объединенных административно-процедурной составляющей. Представим их на примере таможенного контроля.

*Во-первых*, это различные системы правового регулирования административно-юрисдикционных и контрольно-надзорных процедур, осуществляемых таможенными органами. Нормы, регламентирующие реализацию административной юрисдикции таможенных органов, содержатся в КоАП РФ. Позитивные контрольно-надзорные полномочия таможенных органов установлены в обширном массиве административно-процедурных норм таможенного законодательства на наднациональном (интеграционном) и национальном уровнях. Причем сфера регулирования последнего уровня в условиях развития интеграционных процессов сокращается за счет расширения области регулирования в рамках интеграционных механизмов.

*Во-вторых*, рассматриваемые разновидности административных процедур различным способом иницируются. Позитивные контрольно-надзорные процедуры могут быть иницированы как самим подконтрольным лицом (при предварительном и текущем таможенном контроле), так и административным органом (таможенный контроль после выпуска товаров таможенными органами). Производство по делам об административных правонарушениях (юрисдикционные процедуры или административный процесс в узком понимании) возбуждается исключительно административным органом.

*В-третьих*, рассматриваемым видам деятельности таможенных органов как органов исполнительной власти присуща хронологическая разделенность, последовательность. Они не могут осуществляться одновременно. Контрольно-надзорные процедуры традиционно предшествуют юрисдикционным. Более того, результаты проведения таможенного контроля в определенной процедурной форме являются основанием для начала административно-юрисдикционных процедур. В этой связи представляется, что таможенный контроль как позитивный административно-процедурный институт является обязательным элементом системы управления в соответствующей сфере общественных отношений (назовем ее сферой таможенного регулирования). Административная же юрисдикция таможенных органов выступает возможным, но не обязательным процедурным этапом реализации публичного управления в рассматриваемой сфере. Административно-юрисдикционные полномочия таможенных органов будут реализованы в случае выявления по ре-

зультатам таможенного контроля несоответствия между реальной (фактической) деятельностью подконтрольного лица и нормативно установленным вариантом его поведения. В случаях когда подобное несоответствие в рамках административной процедуры таможенного контроля не установлено, административно-юрисдикционные процедуры таможенным органом не инициируются.

*В-четвертых*, рассматриваемые властные полномочия таможенных органов имеют различные временные пределы. Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов ограничены сроками проведения таможенного контроля (начиная с момента предварительного информирования при ввозе товаров на таможенную территорию и заканчивая контролем после выпуска товаров в течение трех лет)<sup>15</sup>.

Административно-юрисдикционные полномочия таможенных органов ограничены сроками давности привлечения к административной ответственности, которые различаются в зависимости от категории административного правонарушения, выявленного таможенным органом. Например, в отношении нарушений таможенных правил подобный срок составляет 2 года, в отношении незаконного использования средств индивидуализации товаров (работ, услуг) – 1 год (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

*В-пятых*, одним из аргументов для разграничения рассматриваемых категорий административных процедур является факт того, что по результатам таможенного контроля может быть возбуждено не только производство по делам об административных правонарушениях. Таможенный контроль традиционно выступает в качестве средства выявления как административных правонарушений, так и преступлений, отнесенных к компетенции таможенных органов. Следовательно, результаты конкретной административной процедуры таможенного контроля, воплощенные в определенной форме (таможенный осмотр, таможенный досмотр, личный таможенный досмотр и др.), могут выступить основанием для возбуждения уголовного дела.

Другим аспектом подобной позиции является то, что основанием для возбуждения дела об административном правонарушении таможенным органом могут явиться не только результаты таможенного или иных

---

<sup>15</sup> Агамагомедова С.А. Понятие и пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов // *Вестник Административного права и практики*. 2016. № 5. С. 1–7. DOI: 10.7256/2306-9945.2016.5.20352. URL: [http://e-notabene.ru/al/article\\_20352.html](http://e-notabene.ru/al/article_20352.html)

видов контроля, полномочиями по проведению которых обладают таможенные органы, но и результаты оперативно-разыскной деятельности подразделений правоохранительного блока таможенного органа.

*В-шестых*, рассматриваемые виды деятельности таможенных органов различаются по целям осуществления. Целью административной юрисдикции является привлечение к административной ответственности за совершенное правонарушение. Целью таможенного контроля законодатель традиционно называет обеспечение соблюдения таможенного законодательства. При этом если ранее обеспечение соблюдения таможенного законодательства ассоциировалось исключительно с выявлением нарушений законодательства и доначислением таможенных платежей, то в настоящее время превалирует профилактическая направленность контрольно-надзорной деятельности, доминируют процессы расширения «профилактического инструментария контрольно-надзорных органов». Согласно «дорожной карте» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы способами поддержки бизнеса и содействия его ведению в соответствии с законодательством РФ являются переход от оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов, основанной на количестве выявленных нарушений и размере санкций, к оценке размера предотвращенного ущерба как в результате контрольно-надзорных мероприятий, так и в ходе профилактики нарушений, а также разъяснение содержания обязательных требований, подлежащих соблюдению<sup>16</sup>.

Таким образом, рассмотрение таможенного контроля как административно-процедурного института предполагает разграничение контрольно-надзорных и юрисдикционных процедур в деятельности таможенных органов. При этом нельзя не признать системной взаимосвязи между контрольно-надзорными и юрисдикционными полномочиями таможенных органов как неразрывными составляющими властной компетенции таможенных органов как органов исполнительной власти<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2118.

<sup>17</sup> Агамагомедова С.А. Административно-правовой статус таможенных органов как субъектов таможенного контроля в современный период // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 1–7. DOI: 10.7256/1999-2807.2017.1.20307. URL: [http://e-notabene.ru/pamp/article\\_20307.html](http://e-notabene.ru/pamp/article_20307.html)



Позиционируя рассматриваемые административные процедуры как позитивные (контрольно-надзорные) и негативные (юрисдикционные), мы признаем, что они в совокупности выступают в качестве организационно-правовых форм деятельности по реализации управленческих функций таможенных органов. По справедливому мнению Ю.Е. Аврутина, совокупность позитивных и негативных административных процедур и обеспечивает оптимизацию организационного построения органов власти, совершенствование внутриаппаратной деятельности, укрепление взаимодействия и координации в процессе осуществления государственных функций для удовлетворения публичных интересов, сокращения административных барьеров между органами власти и гражданами при реализации ими прав и свобод, исполнения обязанностей<sup>18</sup>.

Наделение таможенных органов юрисдикционными полномочиями выступает базовым условием реализации ими позитивного правоприменения, которое воплощается в разрешительных, контрольно-надзорных процедурах, процедурах предоставления государственных услуг в области таможенного дела, иных административных процедурах. Иными словами, административная юрисдикция придает содержание, наполняемость властным полномочиям таможенных органов в целом и полномочиям по контролю и надзору в частности. При этом следует согласиться с А.В. Мартыновым в том, что не всегда закрепление административных процедур сочетается с предоставленными полномочиями, что приводит к многочисленным нарушениям ввиду незаконности совершения тех или иных действий<sup>19</sup>. В идеале предоставленные полномочия и в области государственного контроля и надзора, и в сфере административной юрисдикции должны быть обеспечены в административно-процедурном смысле. Только в этом случае мы можем говорить о пол-

---

<sup>18</sup> Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. ст. по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., 24 марта 2017 г.: в 3 ч. / Под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2017. Ч. I. С. 37.

<sup>19</sup> Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Мартынов Алексей Владимирович. Воронеж, 2011. С. 332.

ноценной системе обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций в рамках публичного управления и, следовательно, об эффективности механизма управления в целом.

### Список литературы

1. Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. ст. по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., 24 марта 2017 г.: в 3 ч. / Под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2017. Ч. I. С. 32–47.
2. Агамагомедова С.А. Административно-правовой статус таможенных органов как субъектов таможенного контроля в современный период // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 1–7. DOI: 10.7256/1999-2807.2017.1.20307. URL: [http://e-notabene.ru/pamp/article\\_20307.html](http://e-notabene.ru/pamp/article_20307.html)
3. Агамагомедова С.А. Понятие и пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов // *Вестник*: Административное право и практика администрирования. 2016. № 5. С. 1–7. DOI: 10.7256/2306-9945.2016.5.20352. URL: [http://e-notabene.ru/al/article\\_20352.html](http://e-notabene.ru/al/article_20352.html)
4. Агамагомедова С.А. Таможенный контроль как функция таможенных органов в дореволюционной России: историко-правовой аспект // История государства и права. 2017. № 9. С. 56–60.
5. Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005.
6. Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юрист, 2004. 427 с.
7. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008. 508 с.
8. Гречкина О.В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.
9. Гречкина О.В. Таможенный контроль как административно-юрисдикционная деятельность // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Четвертой Всероссийской науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 9–11 октября 2009 г.): в 2 ч. / Отв. ред. профессор В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2009. Ч. I. С. 121–125.
10. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 2001. 320 с.

11. Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В 3 частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, 1996. 268 с.

12. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Мартынов Алексей Владимирович. Воронеж, 2011.

13. Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / Под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. 360 с.

14. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. 848 с.

15. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2009. 928 с.

16. Стахов А.И. К вопросу о понимании, ранжировании и систематизации административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. ст. по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., 24 марта 2017 г.: в 3 ч. / Под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2017. Ч. I. С. 123–132.

17. Таможенное право: Учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. 664 с.

**ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРАВА  
ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА  
НА ЗАЩИТУ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

*Т.В. Бойко*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

Вопрос создания механизма эффективной защиты прав и интересов юридического лица характеризуется особой актуальностью ввиду осуществления предпринимательской деятельности на стыке частноправовых и публично-правовых интересов, в равной мере охраняемых законом.

К мерам, направленным на функционирование механизма защиты прав и законных интересов юридических лиц, обращено особое внимание законодателя, о чем свидетельствует наметившийся процесс формирования в структуре действующего законодательства Российской Федерации самостоятельного нормативно-правового пласта, посвященного указанной проблеме.

Начало данному процессу было положено Указом Президента Российской Федерации №797 от 15.05.2008 г.<sup>1</sup>, постановившего ликвидировать административные ограничения при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере малого и среднего предпринимательства. Принят и введен в действие Федеральный закон №294-ФЗ от 26.12.2008 г.<sup>2</sup>, имеющий своей целью усилить гарантии защиты прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора).

Более того, «...защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» от 15.05.2008 № 797 // Собрание законодательства Российской Федерации. 19.05.2008 г. № 20. Ст. 2293.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008 г. № 52 (ч.1). Ст. 6249 с изм. и допол. в ред. от 22.02.2017.

правонарушений»<sup>3</sup> определена в качестве задачи законодательства об административных правонарушениях.

Между тем формирующийся в Российской Федерации механизм защиты прав и интересов юридических лиц как гарант беспрепятственного осуществления предпринимательской деятельности сохраняет свою правовую значимость лишь в условиях, когда каждому субъекту обеспечены и гарантированы государством наличие и свободная реализация «права на защиту» своего законного интереса.

В широком смысле под правом лица на защиту понимается самостоятельное конституционное право, которым наделяются все субъекты правоотношений в качестве гарантии обеспечения их субъективных прав<sup>4</sup>.

Данные толковых словарей русского языка под ред. Т.Ф. Ефремовой<sup>5</sup>, под ред. С.И. Ожегова<sup>6</sup>, под ред. Н.Ю. Шведовой, под ред. С.А. Кузнецова<sup>7</sup> позволяют сделать вывод о том, что слово «защита» используется в русском языке для обозначения процесса или результата предупреждения или отражения лицом тех или иных негативных последствий в целях отстаивания чьих-либо интересов.

По причине синонимичности значения терминов русского языка «защищать» и «охранять» в юридической науке возник спорный вопрос о том, в каком случае следует говорить о «защите права» и об «охране права» – являются ли эти категории тождественными? Например, Е.В. Васьковский<sup>8</sup> не разграничивает понятия «защита» и «охрана» гражданских прав. Н.И. Матузов указывает: «...охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм»<sup>9</sup>. А.С. Мордовец указывает: «...меры защиты применяются тогда, когда осуществление прав и свобод затруднитель-

---

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 №195-ФЗ // Российская газета. 31.12.2001 г.

<sup>4</sup> Агеева Е.Ш. Институт охраны и защиты прав предпринимателей: Сравнительно-правовое исследование законодательств России и Англии // Статут. 2015. С. 144.

<sup>5</sup> Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000. <http://www.efremova.info/word/monitoring.html>.

<sup>6</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 3-е изд. М.: Российская академия наук, 1996. С. 863.

<sup>7</sup> Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. 1-е изд. СПб.: Норинт, 1998. С. 286.

<sup>8</sup> Васьковский Е.В. Учебник гражданского права. М., 2003. С. 190–191.

<sup>9</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. С. 130–131.

но, но права и свободы еще не нарушены. Если права и свободы нарушены, то их нужно не защищать, а восстанавливать»<sup>10</sup>.

На наш взгляд, сущность такой юридической конструкции, как «право лица на защиту», заключается в следующем: указанный институт выполняет превентивную роль – служит гарантией беспрепятственной реализации лицом всего объема предоставленных ему правомочий и обеспечивает возможность субъекта реагировать на допущенное нарушение или угрозу нарушения своего права или законного интереса. В этой связи находим обоснованной позицию авторов о том, что «защита права» есть задача государства, которая должна быть обеспечена правовыми и иными механизмами, создаваемыми государством.

Ключевая роль государства как стороны, обеспечивающей реализацию права лица на защиту (в данном случае – путем обращения к органам судебной власти), неоднократно отмечалась, в том числе, Конституционным судом Российской Федерации: «Право на судебную защиту (а следовательно, и право на исполнение судебных решений) носит публично-правовой характер, поскольку может быть реализовано лишь с помощью государства, создающего для этого необходимые институциональные и процессуальные условия. Соответственно, по смыслу статьи 46 Конституции Российской Федерации и статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, нарушение данного права, исходя из его природы, возможно лишь со стороны государства как субъекта, призванного гарантировать и обеспечивать его реализацию посредством установления конкретных процедур...»<sup>11</sup>.

Таким образом, полагаем, право юридического лица на защиту представляет собой установленный государством объем гарантий, обеспечивающих свободное осуществление юридическим лицом предусмотренной уставным документом деятельности, и объем правомочий юридического лица, обеспечивающих юридическому лицу эффективную защиту прав и законных интересов, подвергшихся нарушению или угрозе нарушения со стороны иных субъектов правоотношений, в том числе государства.

---

<sup>10</sup> Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 88.

<sup>11</sup> Определение Конституционного Суда РФ «По запросу Ленинградского окружного военного суда о проверке конституционности положения части 1 статьи 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 18.01.2011 № №45-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 3.

Интересным представляется мнение С.М. Иванова<sup>12</sup>, согласно которому право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях можно разделить на такие составляющие элементы как право-поведение, право-требование, право-правопритязание и право-использование.

Вопрос о формах и способах реализации юридическим лицом права на защиту наиболее полно, на наш взгляд, исследован цивилистической наукой российского права. Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает возможность лица защищать свое нарушенное право или законный интерес в административной форме, судебной форме и в форме самозащиты права, при этом примерный перечень допустимых способов защиты права<sup>13</sup> не является исчерпывающим.

Фактически, в гражданских правоотношениях законодатель предоставляет юридическому лицу свободу в выборе формы и способа защиты своего права, ограничивая ее двумя принципами: реализация лицом права на защиту должна обеспечить реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов лица; способ защиты права должен отвечать признакам законности и не иметь своей целью злоупотребление правом. Последствием несоблюдения лицом указанных требований законодателя является отказ лицу в защите его права.

Указанные положения законодательства свидетельствуют о том, что законодатель выработал, а судебная практика поддержала правовую позицию, согласно которой реализация субъектом гражданских правоотношений своего права на защиту должна отвечать принципу соразмерности и иметь пределы, очерченные интересами иных субъектов, одним из которых является государство.

Представляется разумным и целесообразным применение к административным правоотношениям сторон положений о способах и пределах реализации юридическим лицом своего права на защиту, выработанных гражданским законодательством, с ограничениями, вызванными контролирующей (надзорной) ролью государства в этих правоотношениях.

На необходимость установления разумного баланса частных и публичных интересов, в том числе в производстве по делам об администра-

---

<sup>12</sup> Иванов С.М. Общая характеристика конституционного права на судебную защиту в административных правонарушениях // Гуманитарные науки и образование. 2011. № 3. С. 118.

<sup>13</sup> Закон Российской Федерации «Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994 г. № 32. Ст. 12 с изм. и допол. в ред. от 18.07.2009.

тивных правонарушениях, указывал Верховный суд РФ: «...при назначении наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации судья должен исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности, а также из ее соразмерности целям административного наказания, с тем чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делу об административном правонарушении»<sup>14</sup>.

Так, право юридического лица на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях не должно являться абсолютным, что предполагает наличие пределов его реализации, очерченных законодательно установленными полномочиями государственных органов по контролю (надзору) деятельности юридического лица.

Обязательными элементами права на судебную защиту А.В. Новиков называет процессуальные права и указывает, что право непосредственного участия в ходе судебного разбирательства является гарантией и условием наиболее эффективного распоряжения иными процессуальными правами<sup>15</sup>.

Полагаем, право лица на защиту в данных правоотношениях должно отвечать таким требованиям, как эффективность, разумность, законность, соразмерность, гарантированность государством. Требование эффективности предоставляемого юридическому лицу права на защиту содержится в положениях статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>16</sup>, распространяющей свое действие и в отношении защиты прав и законных интересов юридических лиц: «Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

---

<sup>14</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// Российская газета. № 80. 19.04.2005.

<sup>15</sup> Новиков А.В. Реализация права на судебную защиту при рассмотрении в порядке надзора жалоб на постановления (решения) по делам об административных правонарушениях // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2 (25). С. 150.

<sup>16</sup> Всеобщая декларация прав человека и основных свобод // Российская газета. № 67. 05.04.1995.



В связи с изложенным представляется, что основной задачей при установлении пределов реализации юридическим лицом права на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях является определение и законодательное закрепление разумного баланса частноправовых и публично-правовых интересов.

Сущность права юридического лица на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях заключается, в частности, в обеспечении разумного, справедливого баланса частных и публичных интересов при реализации государственными органами и должностными лицами полномочий по осуществлению контроля и надзора за деятельностью юридического лица.

### Список литературы

1. Васьковский Е.В. Учебник гражданского права. М., 2003. С. 190–191.
2. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000. <http://www.efremova.info/word/monitoring.html>.
3. Иванов С.М. Общая характеристика конституционного права на судебную защиту в административных правонарушениях // Гуманитарные науки и образование. 2011. № 3. С. 118–121.
4. Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. 1-е изд. СПб.: Норинт, 1998. 1536 с.
5. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. 294 с.
6. Микулин А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис...канд. юрид. наук. Омск, 2009. 30 с.
7. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. 286 с.
8. Новиков А.В. Реализация права на судебную защиту при рассмотрении в порядке надзора жалоб на постановления (решения) по делам об административных правонарушениях // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2 (25). С. 150–158.
9. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 3-е изд. М.: Российская академия наук, 1996. 944 с.

## О СИСТЕМНЫХ НЕДОСТАТКАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ КАК ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

*И.Е. Бочкарев*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

23 июня 2016 года был принят Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 182)<sup>1</sup>, закрепивший десять форм профилактического воздействия, среди которых называется и ресоциализация. В соответствии со ст. 25 ФЗ № 182 «ресоциализация представляет собой комплекс мер социально-экономического, педагогического, правового характера, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений в соответствии с их компетенцией и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, в целях реинтеграции в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера»<sup>2</sup>.

Кроме понятия ресоциализации никаких других нормативных предписаний о данной форме профилактического воздействия в ФЗ № 182 не предусмотрено, а само определение понятия «ресоциализация» сформулировано весьма неудачно.

Такие «промахи» законодателя, на наш взгляд, во-первых, ослабляют системно-концептуальное значение ФЗ № 182 и тем самым снижают степень информационного и регулирующего воздействия его норм на общественные отношения в сфере профилактики правонарушений. Во-вторых, отрицательно влияют на содержание законов о профилактике правонарушений в субъектах РФ. Например, в Законе Воронежской области от 5 декабря 2007 года № 157-оз «О профилактике правонарушений в Воронежской области» отсутствует четкое выделение ресоциализации в отдельную форму профилактики правонарушений<sup>3</sup>. В Законе Нижегородской области от 6 июля 2012 года № 88-З «О профилактике правонаруше-

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Кодекс. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819032454> (дата обращения: 09.04.2017).

ний в Нижегородской области» нет предписаний об органах государственной власти, ответственных за осуществление ресоциализации<sup>4</sup>.

Рассмотрим указанные недостатки правового регулирования ресоциализации подробнее, основываясь на ст. 25 ФЗ № 182, учитывая системообразующий характер данного закона в сфере профилактики правонарушений.

1. Ресоциализация, по мнению законодателя, – это комплекс мер социально-экономического, педагогического, правового характера. Очевидно, что в данном случае мы видим только нормативные категории общего характера без какого-либо их уточнения. Правильно ли это? Полагаем, что нет.

Во-первых, ст. 25 ФЗ № 182, закрепляющая ресоциализацию как меру профилактического воздействия, предназначена не только для субъектов профилактики (должностных лиц органов государственной и местной власти). Эти субъекты и так в силу своей профессиональной подготовки и сложившейся практики государственного управления в сфере профилактики правонарушений имеют или обязаны иметь определенное представление о том, какие конкретно меры являются социально-экономическими, педагогическими, правовыми.

В первую очередь эта правовая норма касается прав и законных интересов лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера (далее – ресоциализируемые лица), но вот эффект от ее правового воздействия на ресоциализируемых лиц оставляет желать лучшего. Достаточно представить ситуацию с недоумением ресоциализируемого лица при прочтении им ст. 25 ФЗ № 182, где оно надеется ознакомиться с мерами государственной поддержки в период его социальной адаптации, но видит лишь пустые, не наполненные реальным содержанием юридические абстракции. К тому же еще эти обобщения не обеспечены обязанностями конкретных органов власти, их должностных лиц по предоставлению соответствующих правовых и иных услуг.

А ведь зачастую именно у ресоциализируемых лиц имеются психологические проблемы, связанные с пребыванием в исправительно-трудовых учреждениях; утратой прежних социальных связей с родственниками и друзьями; отсутствием представления об их юридических возможностях по взаимодействию с субъектами профилактики и лица-

---

<sup>4</sup> См.: Нижегородские новости. 17 июля 2012. № 126 (4979).

ми, участвующими в профилактике правонарушений, и другие проблемы, затрудняющие их адаптацию в обществе<sup>5</sup>.

Поэтому из основных законодательных предписаний о ресоциализации ресоциализируемые лица должны получать конкретную правовую информацию о том, на какие меры государственной поддержки они могут рассчитывать после возвращения в обычную социальную среду и какие органы власти обязаны их реализовывать.

К сожалению, в настоящее время ресоциализируемые лица больше информированы о своих правоограничениях, которые согласно ст. 23 ФЗ № 182 составляют содержание профилактического надзора как отдельной меры профилактики правонарушений. При этом в отличие от мер ресоциализации правоограничения подробно регламентированы отдельным Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. (в ред. от 28 декабря 2013 г.) № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>6</sup>.

Такое законодательное расхождение явно не в пользу нормальной социализации личности после отбытия наказания и противоречит статье 7 Конституции РФ, где закрепляется социальная<sup>7</sup>, а не репрессивная сущность российского государства<sup>8</sup>. Уместно отметить, что еще в 1997 году в Государственную думу РФ вносился проект федерального закона, в котором предлагалось объединить меры социальной защиты в отношении лиц, отбывших наказание, и меры контроля за их поведением после освобождения<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> См., например: Ресоциализация осужденных в условиях развития гражданского общества: Сборник материалов Международной научно-практической конференции (11–12 декабря 2014 г.). Киров: ФКОУ ДПО Кировский ИПКР ФСИН России, 2014.

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>8</sup> О репрессивности ресоциализации и необходимости ее гуманизации в современной России (см., например: Гуляихин В.Н. Проблема гуманизации российской системы правовой ресоциализации // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 52–54).

<sup>9</sup> См.: Проект Федерального закона № 97802711-2 «О социальной помощи лицам, отбывшим наказание, и контроле за их поведением» // «Сейчас ру». Новости России и мира [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/lawprojects/76582> (дата обращения: 06.04.2017).

Еще одна категория лиц, которые должны владеть информацией о мерах по ресоциализации, – это лица, участвующие в профилактике правонарушений. В соответствии с п. 4 ст. 2 ФЗ № 182 к таким лицам отнесены граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений. Для этих субъектов (их представителей) знание перечня мер государственной поддержки в рамках ресоциализации дает возможность осознанно участвовать в совершенствовании правового регулирования профилактики правонарушений, в реализации государственных и муниципальных программ в данной сфере и в других мероприятиях, предусмотренных действующим законодательством. Помимо знания видов и содержания мер государственной поддержки в период ресоциализации эти субъекты должны также иметь и готовые алгоритмы практической реализации данных мер (например, четко знать, где и как получить ранее утраченный документ, удостоверяющий личность). Это обусловлено тем, что они, с одной стороны, являются непосредственными представителями гражданского общества в процессе ресоциализации, а с другой стороны, более доступными и социально ориентированными субъектами профилактических отношений для ресоциализируемых лиц.

Во-вторых, нельзя сказать, что конкретных мер ресоциализации так много, что их невозможно перечислить в одной статье ФЗ № 182. Об этом свидетельствуют аналитические данные органов государства, которые осуществляют постоянный мониторинг реального правового положения ресоциализируемых лиц и проявляют интерес к созданию нормальных условий для их жизни и деятельности. Так, например, анализ специального доклада Уполномоченного по правам человека в Московской области «Проблемы социальной адаптации (ресоциализации) лиц, освобожденных из мест лишения свободы» с учетом начала работы по социальной адаптации в исправительно-трудовом учреждении позволяет назвать следующие меры ресоциализации:

– проведение беседы с каждым осужденным, в ходе которой выясняется, где он намерен проживать, работать или учиться после освобождения, имеется ли связь с родственниками, характер взаимоотношений с ними, его жизненные планы, готовность к обеспечению жизнедеятельности на свободе, с разъяснением целесообразности возвращения на место постоянного проживания и на предприятие, где он работал до осуждения;

– проведение занятий в «Школе подготовки осужденных к освобождению»;

– рассмотрение письменных заявлений освобождаемых с просьбой об оказании им помощи в жилищном и трудовом устройстве по избранному месту жительства, в восстановлении личных документов (паспортов, свидетельств о пенсионном страховании, трудовых книжек);

– предоставление ресоциализируемым лицам, имеющим инвалидность, мест в учреждениях социальной защиты и назначение им пособий по инвалидности;

– предоставление ресоциализируемым несовершеннолетним лицам мест в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

– оказание содействия ресоциализируемым мужчинам в возрасте свыше 60 лет и женщинам, достигшим 55-летнего возраста, в назначении пенсии;

– размещение ресоциализируемых лиц по их заявлениям в центрах социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы (касается тех субъектов РФ, где подобные учреждения созданы и функционируют)<sup>10</sup>.

В-третьих, конкретные меры ресоциализации уже названы в профильных законах и программах ряда субъектов РФ, представители государственной власти которых, понимая социальную необходимость ресоциализации и не дождавшись законодательного решения проблемы на федеральном уровне, начали осуществлять собственное правовое регулирование в данной сфере. Остается только обобщить практику правового регулирования мер по ресоциализации в названных субъектах РФ и закрепить их в ст. 25 ФЗ № 182.

Так, по состоянию на 1 января 2015 года приняты законы: о социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, в Республике Башкортостан, Архангельской, Кировской областях, Еврейской автономной области; о квотировании рабочих мест, о мерах экономического стимулирования работодателей, трудоустраивающих граждан, освободившихся из мест лишения свободы, – в республиках Карелия, Саха (Якутия), Татарстан, Камчатском, Краснодарском краях, Курской, Липецкой, Омской, Оренбургской, Псковской, Рязанской, Саратовской, Тамбовской, Тверской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Московской области [Электронный ресурс]. URL: <http://upchmosobl.ru/deyatelnost-upolnomochennogo/doklady> (дата обращения: 06.04.2017).

<sup>11</sup> См.: Информационно-справочный материал об опыте работы органов ис-

В Республике Карелия, Карачаево-Черкесской, Чувашской республиках, Алтайском, Ставропольском краях, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Воронежской, Курской, Пензенской, Рязанской, Челябинской областях и Ненецком автономном округе мероприятия по социальной адаптации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, предусмотрены в региональных программах по профилактике преступлений и правонарушений, усилению борьбы с преступностью<sup>12</sup>.

В этих документах подробно регламентированы различные аспекты ресоциализации, и прежде всего специальные меры социальной адаптации. Например, в Архангельской области 14 декабря 2011 года принят закон «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы». В нем названы уточненные меры: по социальному обслуживанию, по содействию в занятости, по обеспечению жилыми помещениями ресоциализируемых лиц, а также закреплено их право на получение квалифицированной медицинской помощи в уполномоченном исполнительном органе государственной власти<sup>13</sup>.

Конечно, законы и программы по ресоциализации в некоторых субъектах РФ – это крайне важная правовая поддержка социального статуса ресоциализируемых лиц, но только для тех из них, кто планирует проживать в соответствующем субъекте РФ. Однако в России не десять и не двадцать субъектов РФ, а восемьдесят пять. Возникает вопрос: как быть тем ресоциализируемым лицам, которые желают проживать на территории других субъектов РФ (которых значительное большинство), где нет законодательных и иных правовых предписаний о ресоциализации?

В-четвертых, в настоящее время на федеральном уровне по каким-то причинам законодательная власть до сих пор не в состоянии принять специальный закон о ресоциализации, как это сделано законодательной властью на уровне отдельных субъектов РФ. Но тогда, хотя бы, следует обратиться к анализу содержания законопроектов о ресоциализации в

---

полнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их трудоустройства, обеспечения жилой площадью, оказания социальной, медицинской и иной помощи [Электронный ресурс]. URL: [https://mvd.ru/upload/site1/document\\_text/temp/\\_1432562743\\_110/ISM\\_po\\_polozhitelnomu\\_opytu\\_sotsialnoy\\_adaptatsii\\_lits\\_ranee\\_sudimyykh\\_GUOOP\\_MVD\\_Rossii.pdf](https://mvd.ru/upload/site1/document_text/temp/_1432562743_110/ISM_po_polozhitelnomu_opytu_sotsialnoy_adaptatsii_lits_ranee_sudimyykh_GUOOP_MVD_Rossii.pdf) (дата обращения: 06.04.2017).

<sup>12</sup> См.: Там же.

<sup>13</sup> См.: Официальный портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=123027444&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 06.04.2017).

части мер по ресоциализации, которые уже вносились для обсуждения в Государственную думу РФ, и использовать их для совершенствования системообразующего ФЗ № 182.

Так, например, можно использовать нормативные положения, содержащиеся в проекте Федерального закона № 97802711-2 «О социальной помощи лицам, отбывшим наказание, и контроле за их поведением», который был внесен в Государственную думу РФ 29 сентября 1997 года депутатами В.И. Илюхиным и В.Д. Филимоновым. В нем в отдельных статьях дана подробная характеристика таких мер ресоциализации, как медицинское обеспечение, помещение в дома престарелых и инвалидов, предоставление жилого помещения, оказание помощи в трудоустройстве. Одновременно с этим указываются и органы власти, ответственные за осуществление этих мер<sup>14</sup>.

2. Как минимум странной является формулировка ст. 25 ФЗ № 182 относительно субъектов профилактики правонарушений, по смыслу которой они осуществляют меры социально-экономического, педагогического, правового характера в соответствии с их компетенцией. Думается, что юридически правильной будет конструкция, согласно которой меры ресоциализации субъекты профилактики правонарушений осуществляют в соответствии с законодательством РФ, нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Во-первых, компетенция в правовом пространстве сама по себе не существует. Общеизвестно, что все ее составляющие: цели, задачи, функции, предметы ведения, полномочия (права и обязанности), формы и методы деятельности – закрепляются в нормативных правовых актах<sup>15</sup>.

Во-вторых, комплексный анализ ФЗ № 182 показывает, что из десяти мер профилактического воздействия восемь применяются либо в соответствии с законодательством РФ (профилактический надзор, ст. 23), либо в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти (профилактический учет, ст. 21), либо в соот-

---

<sup>14</sup> См.: «Сейчас ру». Новости России и мира [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawmix.ru/lawprojects/76582> (дата обращения: 06.04.2017).

<sup>15</sup> См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Изд. г-на Тихомирова, 2001.



ветствии с нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений (профилактическая беседа, ст. 19).

Правовое просвещение и правовое информирование согласно ст. 18 осуществляется субъектами профилактики или лицами, участвующими в профилактике правонарушений, путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера. В данном случае отсутствует указание на законодательство и нормативные правовые акты, что и понятно, поскольку работа по доведению правовой информации может осуществляться и вне правового поля с использованием отмеченных альтернативных средств воздействия на сознание ресоциализируемых лиц.

Остается только одна профилактическая мера – ресоциализация, которая, по мнению законодателя, согласно ст. 25 может осуществляться не на основе законодательства и нормативных правовых актов, а на основе компетенции субъектов профилактики. При этом из содержания этой статьи вообще не понятно, чем в процессе ресоциализации должны руководствоваться лица, участвующие в профилактике правонарушений (граждане, общественные объединения и иные организации).

Таким образом, из рассматриваемого содержания ст. 25 можно сделать очевидный вывод об отсутствии в России законов, а также других правовых актов, которые подробно регулируют осуществление ресоциализации. Но ведь это не так, поскольку во внесистемном виде законы и другие правовые акты, регулирующие вопросы ресоциализации, имеются как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных субъектов РФ.

Например, на федеральном уровне к числу законов, так или иначе посвященных ресоциализации, следует отнести Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 01 января 2016 г.)<sup>16</sup>, а к числу иных правовых актов – Приказ министра юстиции Российской Федерации от 13 января 2006 г. № 2 «Об утверждении инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы»<sup>17</sup>.

На уровне отдельных субъектов РФ, как уже отмечалось выше, к таковым относятся законы и программы по ресоциализации. Здесь в каче-

<sup>16</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

<sup>17</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 7.

стве дополнительных примеров можно назвать: Закон Еврейской автономной области от 28 июня 2013 г. № 322-ОЗ «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы»<sup>18</sup>, Закон Республики Татарстан от 24 июля 2006 г. № 60-ЗРТ «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите»<sup>19</sup>, Постановление Правительства Республики Алтай от 18 августа 2011 года № 214 «Республиканская целевая программа «Социальная адаптация граждан, освобожденных из мест лишения свободы, в Республике Алтай на 2013–2017 годы»<sup>20</sup>.

Исходя из изложенных соображений, предлагаем Государственной думе РФ иначе изложить содержание ст. 25 о ресоциализации ФЗ № 182 с учетом двух рекомендаций.

1. Расширить содержание статьи 25 за счет включения в нее перечня конкретных мер ресоциализации с их описанием и указанием органов власти, ответственных за их осуществление. В этом случае ресоциализируемые лица в России будут знать свои права, исходя из содержания мер по их социальной адаптации, а органы власти – более предметно и ответственно выполнять свои правовые обязанности по ресоциализации.

2. Связать осуществление мер ресоциализации не с компетенцией субъекта профилактики, а с законодательством РФ, нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ. В этом случае станет понятно, чем в процессе ресоциализации должны руководствоваться как субъекты профилактики (органы власти), так и лица, участвующие в профилактике правонарушений (граждане, общественные объединения и иные организации).

Полагаем, что в условиях отсутствия специального федерального закона «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы» предложенные рекомендации окажутся своевременными и в случае их использования законодателем

---

<sup>18</sup> См.: Информационно-правовой портал. «Гарант. РУ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/evrei/484613/#review> (дата обращения: 07.04.2017).

<sup>19</sup> См.: URL: [http://mert.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub\\_261306.pdf](http://mert.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_261306.pdf) (дата обращения: 07.04.2017).

<sup>20</sup> См.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/473312998> (дата обращения: 07.04.2017).

приведут нормативные предписания ФЗ № 182 в соответствие с его названием «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

### Список литературы

1. Ресоциализация осужденных в условиях развития гражданского общества: Сборник материалов Международной научно-практической конференции (11–12 декабря 2014 г.). Киров: ФКОУ ДПО Кировский ИПКР ФСИН России, 2014.
2. Гуляихин В.Н. Проблема гуманизации российской системы правовой ресоциализации // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 52–54.
3. Доклад Уполномоченного по правам человека в Московской области «Проблемы социальной адаптации (ресоциализации) лиц, освобожденных из мест лишения свободы» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Московской области [Электронный ресурс]. URL: <http://upchmosobl.ru/deyatelnost-upolnomochennogo/doklady> (дата обращения: 06.04.2017).
4. Информационно-справочный материал об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их трудоустройства, обеспечения жилой площадью, оказания социальной, медицинской и иной помощи [Электронный ресурс]. URL: [https://mvd.ru/upload/site1/document\\_text/temp/\\_1432562743\\_110/ISM\\_po\\_polozhitelnomu\\_opytu\\_sotsialnoy\\_adaptatsii\\_lits\\_ranee\\_s\\_udimykh\\_GUOOP\\_MVD\\_Rossii.pdf](https://mvd.ru/upload/site1/document_text/temp/_1432562743_110/ISM_po_polozhitelnomu_opytu_sotsialnoy_adaptatsii_lits_ranee_s_udimykh_GUOOP_MVD_Rossii.pdf) (дата обращения: 06.04.2017).
5. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Изд. г-на Тихомирова, 2001. 355 с.

## ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

*Г.В. Грешнова*

*Нижегородская академия МВД России*

Контрольно-надзорная функция государственного принуждения, безусловно, является одним из реальных инструментов обеспечения законности и правопорядка.

Контрольно-надзорную деятельность необходимо рассматривать в качестве неотъемлемой функции государственного аппарата, осуществляемой государственными органами соответствующей компетенции, отмечает А.Ю. Величко<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ, власть в стране разделена на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. В ст. 11 Конституции РФ при перечислении субъектов, осуществляющих государственную власть в РФ, указывается еще и Президент РФ. Прокуратура РФ и ряд других государственных органов законодательно не отнесены ни к одной из ветвей, поскольку их полномочия не специфичны ни для одной из ветвей власти и имеют самостоятельный характер, на наш взгляд, контрольно-надзорный.

Поэтому контрольно-надзорную функцию можно выделить в качестве самостоятельной функции государственного принуждения.

Государственный контроль и надзор – это периодическая проверка уполномоченными органами государственной власти деятельности физических и юридических лиц, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами, по результатам которой при обнаружении нарушений могут применяться меры государственного принуждения.

Контрольно-надзорная функция государства прежде всего выражается в контроле и надзоре государственных органов за соблюдением правовых норм и в применении к нарушителям мер принуждения.

Вопрос оптимизации контрольно-надзорной деятельности тесно связан с проблемой ее эффективности, под которой понимается способность дос-

---

<sup>1</sup> Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1. С. 101.

тигать определенных результатов, поставленных целей. Эффективность контроля и надзора следует рассматривать как фактический позитивный результат осуществления контрольно-надзорной деятельности<sup>2</sup>.

В настоящее время проводится большое количество мероприятий, направленных на повышение эффективности государственного регулирования.

Так, осуществляя контрольно-надзорные функции, государственные органы запрашивают информацию в различных организациях, однако в установленный законом срок, как правило, сведения не предоставляются. На практике не всегда отслеживается, поступил ли ответ на запрос в установленные сроки.

Статья 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за непредставление сведений (несвоевременное представление) в орган, осуществляющий государственный контроль (надзор), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо предоставление информации в неполном объеме или в искаженном виде<sup>3</sup>.

Фактически механизм привлечения к ответственности за нарушение данной нормы не работает. Более того, должностные лица государственных органов, пользуясь тем, что не предоставлена запрашиваемая информация, затягивают сроки принятия решения по материалам, вместо того, чтобы привлечь к ответственности лицо, нарушившее закон.

На наш взгляд, целесообразно в отчетность органов контроля и надзора ввести статистические данные о количестве выявленных фактов непредставления запрашиваемых сведений (предоставление в неполном объеме) в установленный законом срок.

Кроме того, санкция данной статьи предусматривает в качестве наказания предупреждение или административный штраф на граждан в размере от ста до трехсот рублей, на должностных лиц – от трехсот до пятисот рублей, на юридических лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей. На наш взгляд, целесообразно увеличить размер штрафа, а предупреждение – отменить.

Однако контрольно-надзорная функция государственного принуждения прежде всего должна иметь именно профилактический характер.

---

<sup>2</sup> Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного российского государства: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Казань, 2007. 27 с.

<sup>3</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

В целях предупреждения правонарушений к запросу о предоставлении сведений возможно приобщение в письменной форме предостережения о недопустимости нарушения закона, где гражданам будут разъясняться требования норм законодательства, в том числе ст. 19.7 КоАП РФ. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в соответствии с законами Российской Федерации в установленном законом порядке.

Осуществление государством контрольной функции как одного из средств обеспечения законности и поддержания дисциплины гарантирует стабильность и прогресс общества<sup>4</sup>.

#### Список литературы

1. Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1. С. 100–104.
2. Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного российского государства: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Казань, 2007. 27 с.

---

<sup>4</sup> Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного российского государства: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Казань, 2007. 27 с.

## КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ГОСУДАРСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НОВЫЕ ВИДЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Ю.П. Кравец*

*Волжский государственный университет водного транспорта*

Одной из основных форм государственного регулирования рыночной экономики является осуществление государственного контроля и надзора в сфере экономической деятельности. Именно государственное регулирование отдельных секторов сферы экономики может рассматриваться в качестве экономических гарантий в условиях рыночной экономики, способствующих формированию рынка. Государственное регулирование предпринимательской деятельности – это одно из основных направлений, одна из основных сфер государственного регулирования экономики. Формы государственного регулирования экономики совпадают с формами государственного регулирования предпринимательской деятельности, так как предпринимательская деятельность в условиях рыночной экономики становится преобладающим видом экономической деятельности.

Без осуществления государственного контроля за экономической деятельностью невозможно обеспечить реализацию и защиту публичных интересов. Определенным шагом в развитии законодательства о государственном контроле и надзоре за предпринимательской деятельностью было принятие ФЗ от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (в редакции ФЗ от 03.07.2016 г. №277-ФЗ и от 01.05.2017 г. №96-ФЗ) «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>. Согласно ст. 2 этого закона государственный контроль (надзор) – это деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и

---

<sup>1</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2017 [Электронный ресурс].

иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Данный федеральный закон предусматривает: федеральный государственный контроль (надзор); региональный государственный контроль (надзор); муниципальный контроль.

Рассматриваемый ФЗ не распространяет свое действие на ряд видов государственного контроля (надзора), например: налоговый контроль, валютный контроль, банковский надзор, страховой надзор, государственный контроль (надзор) в сфере образования, государственный надзор в области организации и проведения азартных игр и другие. Указанные и другие виды деятельности могут регулироваться специальными федеральными законами. Цель государственного регулирования экономики – обеспечение реализации и защита публичных интересов, таких как оборона и безопасность государства, права и свободы человека и гражданина, в том числе экономические права и интересы, а также социально незащищенных слоев населения, охрана окружающей среды.

В послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 03.12.2015 года подчеркивалось, что свобода предпринимательства является важнейшим экономическим и общественно значимым вопросом. Речь идет о необходимости расширения свободы предпринимательства. Важную роль в решении этого вопроса играет Федеральная корпорация развития малого и среднего бизнеса<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2015 [Электронный ресурс].



В послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 01.12.2016 года содержится поручение Правительству РФ разработать не позднее мая 2017 года предметный план действий, рассчитанный до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019–2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых и наращивать позиции России в глобальной экономике<sup>3</sup>.

На совещании у Президента РФ по экономическим вопросам, состоявшемся 30.05.2017 года, обсуждалась долгосрочная Стратегия развития экономики России, где подчеркивалась важность улучшения делового климата и роста конкурентоспособности российской экономики, повышения производительности труда и эффективности крупных инвестиционных проектов, развития среднего и малого бизнеса, наращивания объемов несырьевого экспорта<sup>4</sup>.

Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю.Титов в основных тезисах своего доклада за 2016 год отмечал, что незаконное уголовное преследование предпринимателей остается одной из хронических проблем российского бизнеса. Уголовное преследование подменяет собой рассмотрение спора в гражданском суде, оно стало еще одним способом получения возмещения ущерба, компенсации убытков, устранения конкурента. В документе подчеркивалась необходимость упорядочить проверочную деятельность контрольно-надзорных органов<sup>5</sup>.

В настоящее время существенным образом обновилась законодательная база в сфере предпринимательской деятельности. Поэтому необходимо обеспечить эффективное применение нового уголовного законодательства об ответственности за преступления в предпринимательской сфере. Проанализируем изменения современного уголовного законодательства о предпринимательских преступлениях, связанные с либерализацией и гуманизацией уголовного экономического законодательства.

Полагаем, что в этой связи своевременно принято новое Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 года № 48<sup>6</sup> «О

---

<sup>3</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

<sup>4</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2017 [Электронный ресурс].

<sup>5</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2017 [Электронный ресурс].

<sup>6</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». В преамбуле данного постановления Пленума подчеркивается, что эффективное решение задач государственной экономической политики предполагает создание и поддержание в РФ благоприятного делового, предпринимательского и инвестиционного климата и условий для ведения бизнеса посредством стимулирования законной предпринимательской деятельности, осуществляемой ее субъектами самостоятельно, на свой риск и основанной на принципах юридического равенства и добросовестности сторон, свободы договора и конкуренции<sup>7</sup>.

В целях модернизации уголовной ответственности за экономические преступления Федеральный закон «О внесении изменений в УК РФ и УПК РФ» от 03.07.2016 года №325-ФЗ<sup>8</sup> внес в ст. 76<sup>1</sup> УК изменения, в соответствии с которыми лицо, впервые совершившее преступление в сфере предпринимательской деятельности, может быть освобождено от уголовной ответственности при условии, если оно а) возместило ущерб, причиненный преступлением, и б) перечислило в федеральный бюджет денежное возмещение в размере двукратной суммы причиненного ущерба либо перечислило в федеральный бюджет доход, полученный в результате совершения преступления, и денежное возмещение в размере двукратной суммы дохода, полученного в результате совершения преступления. В данном случае может возникнуть проблема, связанная с реализацией уголовной ответственности за совершение предпринимательских преступлений, перечисленных в ст. 76<sup>1</sup> УК. Речь идет о соблюдении принципа справедливости, закрепленного в ст. 6 УК РФ, согласно которому никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление.

Федеральный закон «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса РФ» от 08.03.2015 года №45-ФЗ<sup>9</sup> внес изменения и дополнения в ст. 178 УК, изменив ее название на «Ограничение конкуренции». Этим ФЗ была модернизирована диспозиция ч. 1 ст. 178 УК, из диспо-

---

<sup>7</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

<sup>8</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

<sup>9</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2015 [Электронный ресурс].

зиции исключены абстрактные термины «недопущение» и «устранение» конкуренции, обороты «монопольно высокая» и «монопольно низкая» цена, «неоднократное злоупотребление доминирующим положением». Это позволило сделать основной состав рассматриваемого преступления более компактным, а значит, и применимым на практике. Соответствующие изменения были внесены в Примечания к ст. 178 УК. Значительно увеличены размеры крупного ущерба с одного миллиона рублей до десяти миллионов рублей и дохода в крупном размере с пяти миллионов рублей до пятидесяти миллионов рублей, то есть в 10 раз, а также размеры особо крупного ущерба и дохода в особо крупном размере. Законодатель значительно декриминализировал данное деяние. При этом из Примечания 4 к ст. 178 УК была исключена административная преюдиция как мера воздействия за неоднократное злоупотребление доминирующим положением на рынке, поскольку последний признак также был исключен из ч. 1 ст. 178 УК. Полагаем, что декриминализация ст. 178 УК связана с реализацией уголовной политики, направленной на дальнейшую гуманизацию уголовного законодательства в экономической сфере, а также защитой бизнеса от необоснованного привлечения к уголовной ответственности.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 30.03.2015 года №67-ФЗ<sup>10</sup> внес редакционные изменения в статьи 173<sup>1</sup> и 173<sup>2</sup> УК РФ – «Незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица» и «Незаконное использование документов для образования (создания, реорганизации) юридического лица». В первоначальной редакции указанные статьи УК фактически не применялись из-за неудачной формулировки их диспозиций. Вышеназванный ФЗ существенно модернизировал данные статьи, сделав их более жизнеспособными. Диспозиции статей изложены в новой редакции, важным моментом является дополнение их оборотом «а также представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, данных, повлекшее внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о подставных лицах». Примечание к ст. 173<sup>1</sup> УК дополнено указанием об отсутствии у подставных лиц цели управ-

<sup>10</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2015 [Электронный ресурс].

ления юридическим лицом. Из частей 1 и 2 ст. 173<sup>2</sup> УК совершенно обоснованно исключен оборот «в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с финансовыми операциями либо сделками с денежными средствами». Данный оборот являлся расплывчатым и значительно препятствовал применению статьи 173<sup>2</sup> УК на практике.

В целях укрепления защиты банковской, налоговой и коммерческой тайны и усиления ответственности за незаконные получение и разглашение указанных видов тайны принят Федеральный закон от 29.06.2015 года № 193-ФЗ<sup>11</sup> «О внесении изменений в статью 183 Уголовного кодекса РФ». В соответствии с данным ФЗ значительно увеличены предельные размеры штрафов за преступления, квалифицируемые по ст. 183 УК РФ. Так, штраф за собиране сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем похищения, подкупа или угроз увеличен с восьмидесяти тысяч рублей до пятисот тысяч рублей, то есть в 6,25 раза. За незаконное разглашение или использование коммерческой, налоговой или банковской тайны лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, увеличен штраф со ста двадцати тысяч рублей до одного миллиона рублей, то есть в 8,33 раза. За те же деяния, причинившие крупный ущерб или совершенные из корыстной заинтересованности, – с двухсот тысяч рублей до одного миллиона пятисот тысяч рублей, то есть в 7,5 раза. В соответствии с этим ФЗ усилено наказание за основной, квалифицированный и особо квалифицированный составы данного преступления (части 1, 2 и 3 ст. 183 УК РФ). Представляется, что предложения законодателя, связанные с усилением уголовной ответственности за деяния, предусмотренные ст. 183 УК РФ, являются необходимыми. Положительным моментом здесь является то, что за совершение экономических преступлений наиболее эффективным наказанием является штраф.

Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и статью 151 УПК РФ» от 30.03.2016 года №78-ФЗ<sup>12</sup> ввел в Уголовный кодекс новую статью 172<sup>2</sup> УК, устанавливающую уголовную ответственность за организацию деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества, то есть за создание «финансовых пи-

<sup>11</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2015 [Электронный ресурс].

<sup>12</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

рамид». Считаем, что указанная статья давно должна быть введена в УК, так как имел место пробел в уголовном законе. Введение уголовной ответственности за незаконное создание «финансовых пирамид» будет способствовать охране отношений в области инвестиционной и иной законной предпринимательской деятельности. При этом законодатель распространил Примечание к ст. 170<sup>2</sup> УК, где указаны параметры крупного и особо крупного размеров, на ст. 172<sup>2</sup> УК РФ, установив, что крупным размером признается стоимость в сумме, превышающей 2,25 млн руб., а особо крупным – 9 млн руб. В данном случае возникает четвертая проблема модернизации уголовного экономического законодательства. Полагаем, что в этой части действия законодателя являются не совсем логичными и обоснованными, более правильным было бы ввести самостоятельное Примечание к ст. 172<sup>2</sup> УК, в котором установить параметры крупного размера – в сумме свыше 1,5 млн руб., а особо крупного – 6 млн руб. Незаконная организация деятельности «финансовых пирамид» представляет определенную общественную опасность для законной инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части установления уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» от 01.05.2016 года №139-ФЗ<sup>13</sup> дополнил Уголовный кодекс новой ст. 200<sup>3</sup> УК, предусматривающей уголовную ответственность за привлечение денежных средств граждан для строительства в нарушение требований законодательства РФ об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости. При этом законодатель дополнил ст. 200<sup>3</sup> Примечанием, в котором указаны параметры крупного и особо крупного размеров. Крупным размером признается сумма привлеченных денежных средств, превышающая 3 млн руб., а особо крупным размером – 5 млн руб. Было бы более целесообразно изменить параметры крупного и особо крупного размеров применительно к данной норме и установить, что крупным размером признается сумма привлеченных денежных средств (сделки с денежными средствами), превышающая 1,5 млн руб., а особо крупным размером – 6 млн руб. В предложенной редакции эта норма будет более надежно охранять предпринимательские отношения в области жилищного

<sup>13</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

строительства, поскольку будет распространяться и на граждан, участвующих в долевом строительстве и однокомнатных квартир.

Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и УПК РФ» от 03.07.2016 года №325-ФЗ<sup>14</sup> модернизировал ст. 180 УК РФ: ч. 3 ст. 180 изложена в новой редакции, из нее исключен и переведен во вновь введенную ч. 4 ст. 180 УК признак «совершенные организованной группой». Эти действия законодателя являются совершенно правильными, поскольку нельзя приравнять друг к другу признаки «совершенные группой лиц по предварительному сговору» и «совершенные организованной группой», так как по степени общественной опасности они различные, хотя раньше необоснованно содержались в ч. 3 ст. 180 УК и предусматривали одинаковое наказание.

Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и УПК РФ» от 03.07.2016 года №325-ФЗ внес существенные изменения в ряд статей главы 22 УК РФ: изменена редакция Примечания к ст. 169 УК РФ, в котором были установлены размеры крупного ущерба, дохода в крупном и особо крупном размере; введено новое Примечание к ст. 170<sup>2</sup> УК РФ, где установлены новые размеры крупного ущерба, дохода в крупном и особо крупном размере для отдельных видов предпринимательских преступлений. Законодатель увеличил размеры крупного ущерба и дохода в крупном размере с 1,5 млн руб. до 2,25 млн руб., то есть в 1,5 раза; введено Примечание к ст. 171<sup>2</sup> УК, в котором указано, что доходом в крупном размере признается доход, сумма которого превышает 1,5 млн руб.; внесены изменения в Примечание 1 к ст. 185<sup>3</sup> УК «Манипулирование рынком». Законодатель увеличил размер крупного ущерба, излишнего дохода и убытков в крупном размере с 2,5 млн руб. до 3,75 млн руб., то есть в 1,5 раза, тем самым частично декриминализировал данное деяние.

Федеральный закон «О внесении изменений в статью 299 Уголовного кодекса РФ и УПК РФ» от 19.12.2016 года №436-ФЗ<sup>15</sup> изложил ст. 299 УК в новой редакции. Эта статья дополнена частью 3, в которой установлена уголовная ответственность за незаконное возбуждение уголовного дела в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Законодатель предложил специальную конструкцию данной нормы.

---

<sup>14</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

<sup>15</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2016 [Электронный ресурс].

В качестве обязательных признаков субъективной стороны преступления рассматриваются: а) цель воспрепятствования предпринимательской деятельности либо б) корыстная или иная личная заинтересованность. В качестве обязательных признаков объективной стороны рассматриваются: а) прекращение предпринимательской деятельности либо б) причинение крупного ущерба. В соответствии с Примечанием к ст. 299 УК РФ крупным ущербом признается ущерб, сумма которого превышает 1,5 млн руб. Полагаем, что размеры крупного ущерба в полной мере соответствуют требованиям, связанным с защитой бизнеса от незаконного уголовного преследования.

Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и УПК РФ» от 26.07.2017 года №203-ФЗ<sup>16</sup> внес дополнения в Уголовный кодекс и ввел две новые статьи, усиливающие ответственность за незаконный оборот алкогольных напитков: статью 171<sup>3</sup> УК «Незаконные производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и статью 171<sup>4</sup> УК «Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции». По ст. 171<sup>3</sup> уголовная ответственность установлена за следующие формы незаконного оборота алкоголя: производство, закупка, поставки, хранение, перевозка, розничная продажа без соответствующей лицензии. При этом ответственность наступает, если перечисленные действия совершены в крупном размере. В Примечании к ст. 171<sup>3</sup> УК указано, что крупным размером признается стоимость этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, превышающая сто тысяч рублей.

По ст. 171<sup>4</sup> уголовная ответственность наступает в том случае, если незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции совершается неоднократно, то есть продажа такой продукции лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. В Примечании к ст. 171<sup>4</sup> УК РФ речь идет об административной преюдиции. В данном случае конструкция примечания соответствует требованиям ст. 4.6 КоАП РФ, где говорится, что лицо считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

---

<sup>16</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2017 [Электронный ресурс].

Следует подчеркнуть, что действия, предусмотренные ст. 171<sup>3</sup> УК, не подпадают под ст. 171 УК «Незаконное предпринимательство», поскольку ФЗ №203-ФЗ внес изменения в редакцию ст. 171 УК в виде оговорки: «за исключением случаев, предусмотренных статьями 171<sup>3</sup> настоящего Кодекса».

Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 2 и 23 части первой Гражданского кодекса РФ» от 26.07.2017 года №199-ФЗ<sup>17</sup> внес соответствующие изменения в понятие предпринимательской деятельности. ФЗ изменил формулировку абзаца 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ и изложил его в новой редакции: «Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». Таким образом, в настоящее время определение предпринимательской деятельности дается в ГК РФ в новой редакции: «Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом».

Этим же ФЗ внесены изменения в п. 1 ст. 23 ГК РФ, который изложен в следующей редакции: «Гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, за исключением случаев, предусмотренных абзацем вторым настоящего пункта. В отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом могут быть предусмотрены условия осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя».

Представляется, что главная проблема российского законодательства в сфере предпринимательской деятельности состоит в том, что легальные субъекты рыночных отношений загружены различными ограничениями и проверками. Представители теневой экономики, которые занимаются нелегальной экономической деятельностью, могут работать длительное время, поскольку на них в меньшей степени распространя-

---

<sup>17</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2017 [Электронный ресурс].



ется государственный надзор и контроль. Нелегальные субъекты не сдают отчетных документов, не находятся на учете в налоговых и других государственных органах, а поэтому контролирующие и надзорные органы не знают об их существовании. Из этого следует, что надзорные и контролирующие органы должны уменьшить нагрузку на легальный бизнес и перенести центр тяжести в своей работе на нелегальный сектор, то есть на теневой бизнес.

## К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЖИЛИЩНЫЙ НАДЗОР, ПО РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

*Е.В. Никитинская*

*Вятский государственный университет  
Второй арбитражный апелляционный суд (г. Киров)*

Деятельность уполномоченных государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений в области жилищного законодательства осуществляется в рамках государственного жилищного надзора. Отношения в области организации и осуществления государственного жилищного надзора урегулированы Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ). По смыслу статьи 17 названного федерального закона, в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований должностные лица органа государственного жилищного надзора, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, принимают меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Так, при проведении мероприятий по контролю за 1 квартал 2017 года сотрудниками государственной жилищной инспекции Кировской области выявлено 1699 нарушений обязательных требований жилищного законодательства, в отношении фактов нарушений обязательных требований возбуждено 314 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения вынесено 219 постановлений с применением административного штрафа на общую сумму более 12 млн руб.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Аналитическая информация о работе государственной жилищной инспекции Кировской области за 1 квартал 2017 года [Электронный ресурс]. Сайт государственной жилищной инспекции Кировской области. Режим доступа: <http://gjikirov.ru>, свободный. Загл. с экрана.

Сущность вышеизложенного сводится к тому, что в большинстве случаев поводами для возбуждения дел об административных правонарушениях служат результаты плановых и внеплановых проверок, проводимых органами государственного жилищного надзора в порядке, предусмотренном Законом № 294-ФЗ. Предмет доказывания по данной категории дел включает в себя среди прочего наличие события административного правонарушения; виновность лица в совершении административного правонарушения; причины и условия совершения административного правонарушения. Доказательствами по данной категории дел являются любые фактические данные, собранные в ходе проведения плановых и внеплановых проверок, на основании которых должностное лицо, в производстве которого находится дело, устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Важно отметить, что рассмотрение дела об административном правонарушении представляет собой основную стадию производства по делам об административных правонарушениях. Данное утверждение относится и к административно-юрисдикционной деятельности должностных лиц органа государственного жилищного надзора по выполнению задач производства по делам об административных правонарушениях с целью установления истины по материалам дела и принятия решения по существу дела. Полномочия указанных лиц в сфере жилищного законодательства закреплены в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ). В соответствии со статьей 20 ЖК РФ должностные лица органов государственного жилищного надзора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений.

Согласно статье 23.55 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) органы государственного жилищного надзора рассматривают дела об административных правонарушениях, в частности статьи 7.21 – 7.23, часть 1 статьи 7.23.2, статья 9.5.1, части 4 и 5 статьи 9.16, части 1 – 4 статьи 9.23, часть 1 статьи 13.19.2 КоАП РФ. Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в части 1 названной статьи, вправе: главные государственные жилищные инспекторы субъектов Российской Федерации, их заместители; главные государственные жи-

лищные инспекторы субъектов Российской Федерации по городам, районам, их заместители.

Необходимо подчеркнуть, что результаты проверок, проведенных органом государственного жилищного надзора с грубым нарушением установленных Законом № 294-ФЗ требований к организации и проведению проверок, закрытый перечень которых приведен в части 2 статьи 20 названного федерального закона, подлежат отмене вне зависимости от выявления в ходе проверочных мероприятий допущенных проверяемым лицом нарушений.

Данное положение связано с тем, что законодательство об административных правонарушениях запрещает использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона. В частности, КоАП РФ не допускает использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона, в том числе доказательств, полученных при проведении проверки в ходе осуществления государственного надзора (часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ).

Из анализа судебной практики арбитражных судов, складывающейся по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области жилищного законодательства, следует, что если материалы дел об административных правонарушениях составлены на основе данных, полученных в результате проверки, проведенной с грубыми нарушениями Закона № 294-ФЗ, они могут быть признаны недопустимыми доказательствами.

Так, арбитражный суд при рассмотрении заявления о признании незаконным и отмене постановления инспекции о привлечении к административной ответственности, указал, что в случае грубого нарушения требований Закона № 294-ФЗ факт совершения лицом административного правонарушения нельзя признать выявленным. Протокол об административном правонарушении не может быть признан надлежащим доказательством, свидетельствующим о совершении заявителем административного правонарушения, поскольку факт совершения обществом административного правонарушения выявлен с грубым нарушением Закона № 294-ФЗ, в связи с чем суд пришел к выводу о недоказанности административным органом наличия в действиях общества вменяемого состава административного правонарушения<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2015 № 20АП-2303/2015 по делу № А54-210/2015 // Архив решений арбитражных судов. <http://www.consultantkirov.ru>

Существенно то, что нарушения требований Закона № 294-ФЗ сами по себе не являются основаниями для признания незаконным постановления по делу об административном правонарушении, если только такие нарушения не привели к невозможности достоверного определения при оценке собранных доказательств состава административного правонарушения в деянии привлекаемого к административной ответственности лица.

Приведем пример из судебной практики. Арбитражный суд первой инстанции при рассмотрении заявления о признании незаконным и отмене постановления инспекции о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ст. 7.22 КоАП РФ, пришел к выводу о том, что акт внеплановой проверки инспекции составлен с нарушением требований Закона № 294-ФЗ, следовательно, не может являться доказательством, подтверждающим наличие в действиях общества события вменяемого ему административного правонарушения. Между тем Федеральный арбитражный суд Уральского округа, отменяя данное решение суда, указал, что в каждом конкретном случае необходимо выяснять, что именно нарушение Закона № 294-ФЗ привело к невозможности достоверного и неопровержимого определения при оценке собранных доказательств наличия в деянии лица состава вменяемого ему административного правонарушения либо к порочности собранных по делу доказательств<sup>3</sup>.

Изложенные в данной статье положения законодательства и анализ судебной практики позволяют отметить, что выявление любого из нарушений, указанных в части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ, влияет на оценку процессуальных документов, в частности протокола об административном правонарушении, составленных на основе акта проверки.

Таким образом, должностные лица органов государственного жилищного надзора при рассмотрении дел об административных правонарушениях обязаны оценивать допустимость доказательств по делу об административном правонарушении, проверять наличие законных оснований для проведения соответствующего мероприятия по контролю, соблюдение порядка его проведения и оформления его результатов.

---

<sup>3</sup> Решение Арбитражного суда Пермского края от 16.11.2009 по делу № А50-36050/2009, Постановление ФАС Уральского округа от 24.02.2010 № Ф09-779/10-С1 по делу № А50-36050/2009 // Архив решений арбитражных судов. <http://www.consultantkirov.ru>

## КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*П.В. Ремизов*

*Нижегородская академия МВД России*

В настоящий момент институт административной ответственности выступает в качестве наиболее действенного средства обеспечения должного поведения в сфере государственного управления<sup>1</sup>. Ввиду этого его состояние характеризуется достаточно мощным правоограничительным потенциалом. В последнее время во многих статьях особенной части КоАП РФ существенным образом увеличены размеры административных штрафов, возросло число составов административных правонарушений, предусматривающих в качестве наказаний административное приостановление деятельности, административный арест и обязательные работы. В поле действия административно-деликтного права вошли отношения в сфере обеспечения экономической безопасности, противодействия террористической деятельности и коррупции. Вместе с этим процедура привлечения к ответственности остается достаточно простой, а доля усмотрения судей и должностных лиц при принятии процессуальных решений только увеличивается. В этой связи особое значение приобретают вопросы совершенствования контроля и надзора при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Представляется возможным выделить несколько видов контрольно-надзорной деятельности в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях: государственный контроль, осуществляемый органами государственного управления и судами, прокурорский надзор и контроль, который осуществляется негосударственными общественными формированиями.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти в производстве по делам об административных правонарушениях, проявляется в ходе осуществления проверки законности решений, вынесенных

---

<sup>1</sup> Галанов А.С. Административная ответственность юридических лиц на объектах водного транспорта // Великие реки 2016: Труды научного конгресса 18-го Международного научно-промышленного форума: в 3 томах / Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет; ответственный редактор А.А. Лапшин. Н. Новгород, 2016. С. 237.

нижестоящими должностными лицами, а также в ходе осуществления мониторинга правоприменения. Например, в 2015 году Министерством внутренних дел Российской Федерации осуществлялся мониторинг правоприменения в области рассмотрения административных материалов по фактам нарушений правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, установления наказания за указанные правонарушения, исполнения административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения, по результатам которого были сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

Весьма значимым видом контроля за принимаемыми в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях решениями выступает судебный контроль. Контроль, осуществляемый органами правосудия, реализуется в многочисленных формах на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях и выражается в осуществлении проверочных действий в отношении актов органов административной юрисдикции и судебных правоприменительных актов, вне зависимости от вида акта, который оспаривается<sup>3</sup>. Особенностью судебного контроля является то, что его инициаторами выступают участники производства по делам об административных правонарушениях.

Об эффективности этого вида контрольной деятельности свидетельствуют данные статистической отчетности, представляемой судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации<sup>4</sup>. Так, в 2016 году из 6423122 рассмотренных судьями дел об административных правонарушениях 432511 было возвращено судьями для устранения недостатков протоколов, 113028 постановлений о назначении административного наказания, не вступивших в законную силу, было отменено

---

<sup>2</sup> Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2015 году [Электронный ресурс]. URL: [https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document\\_file/DOKLAD.pdf](https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_file/DOKLAD.pdf) (дата обращения: 01.06.2017).

<sup>3</sup> Трухачев С.Б., Махина С.Н. Формы судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 2. С. 26.

<sup>4</sup> Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (дата обращения: 01.06.2017).

в ходе рассмотрения жалоб и протестов, из которых 88184 отменены с вынесением постановления о прекращении производства. Наибольшее число обжалований приходится на решения, вынесенные должностными лицами государственных или иных несудебных органов.

Вместе с этим ряд сведений, размещенных в статистической отчетности, свидетельствует о наличии соответствующих ошибок, связанных либо с данными отчетности, либо с неправильным применением судами положений КоАП РФ. В соответствии с этими данными, например, в 2016 году один раз в качестве наказания за уничтожение или повреждение чужого имущества был назначен административный арест и четыре раза предупреждение, которые санкцией ст. 7.17 КоАП РФ не предусмотрены. Аналогичным образом однократно были назначены не предусмотренные санкцией ст. 6.9 КоАП РФ обязательные работы и предупреждение за занятие проституцией, не предусмотренное ст. 6.11 КоАП РФ.

Существенным потенциалом в области обеспечения законности при реализации института административной ответственности обладает прокурорский надзор. Данная проверочная деятельность реализуется путем применения прокурором соответствующих актов прокурорского реагирования: предостережений и протестов. По мнению К.В. Моренко, при осуществлении прокурорского надзора в административно-деликтной сфере предостережения «могут предъявляться как при рассмотрении жалобы на протокол о применении меры обеспечения производства по административному делу либо на определение о возбуждении дела рассматриваемой категории и проведении административного расследования...»<sup>5</sup>. Кроме того, указанный автор отмечает несущественную значимость предостережения как превентивной меры<sup>6</sup>.

Также производство по делам об административных правонарушениях попадает в поле зрения контрольно-надзорной деятельности негосударственных формирований, к числу которых относятся граждане, различные правозащитные организации, средства массовой информации и другие представители гражданского общества. Данный контроль направлен на привлечение внимания всей общественности и государст-

---

<sup>5</sup> Моренко К.В. О специфике прокурорского надзора в административно-деликтной сфере // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: Материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов / Российский университет дружбы народов; отв. ред. А.Р. Батяева. М., 2016. С. 222.

<sup>6</sup> Там же.



венных органов к нарушению прав граждан и организаций. Следует обратить внимание на последние изменения редакции ст. 24.3 КоАП РФ, направленные на совершенствование принципа гласности в производстве по делам об административных правонарушениях и устанавливающие правовые основы осуществления трансляции открытого рассмотрения дела, в том числе в сети Интернет<sup>7</sup>. Представляется, что данные изменения являются дополнительной гарантией обеспечения гласности и защиты интересов участников производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, виды, формы и методы контрольно-надзорной деятельности в производстве об административных правонарушениях чрезвычайно многообразны и отличаются собственной спецификой. Наряду с этим полномочия субъектов контроля (надзора) в исследуемой области достаточно размыты и нуждаются в детальной систематизации.

### Список литературы

1. Галанов А.С. Административная ответственность юридических лиц на объектах водного транспорта // Великие реки 2016: Труды научного конгресса 18-го Международного научно-промышленного форума: в 3 томах / Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет; ответственный редактор А.А. Лапшин. Н. Новгород, 2016. С. 237–242.

2. Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2015 году [Электронный ресурс]. URL: [https://xn--b1aew.xn--plai/upload/site1/document\\_file/DOKLAD.pdf](https://xn--b1aew.xn--plai/upload/site1/document_file/DOKLAD.pdf) (дата обращения: 01.06.2017).

3. Трухачев С.Б., Махина С.Н. Формы судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 2. С. 25–29.

4. Моренко К.В. О специфике прокурорского надзора в административно-деликтной сфере // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: Материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов / Российский университет дружбы народов; отв. ред. А.П. Батяева. М., 2016. С. 219–227.

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2017. 31 июля.

## ПРИЗНАНИЕ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОВЕРОК ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА: ИССЛЕДОВАНИЕ ВОПРОСА

*Д.А. Софронова*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

В административной науке активно обсуждаются вопросы государственного, муниципального контроля (надзора), защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства при осуществлении органами власти функций по контролю и надзору.

По мнению автора, представляет интерес такой механизм защиты прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), как признание недействительными результатов проверок.

В силу статьи 20 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» основанием для освобождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от ответственности за нарушения, выявленные в ходе проверки, является закрытый перечень грубых процедурных нарушений со стороны органов власти. Иные основания для признания результатов проверки, проведенной органом контроля (надзора), недействительными законодательством не предусмотрены<sup>1</sup>.

Обращают на себя внимание особенности законодательного закрепления грубых нарушений, касающихся сроков при осуществлении проверок.

Так, согласно пункту 3 части 2 статьи 20 закона о контроле и надзоре к числу грубых нарушений относится нарушение сроков и времени проведения плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, установленных частью 2 статьи 13 названного закона.

Вместе с тем статьей 13 установлены сроки проведения любых проверок: документарных и выездных, плановых и внеплановых, в отношении всех субъектов предпринимательства. Однако в перечне грубых

---

<sup>1</sup> Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.06.2015 № 12АП-4376/2015 по делу № А06-8029/2014. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 15.05.2017)

нарушений требований к проведению проверок не указано на нарушение сроков проведения иных проверок, кроме плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства.

Необходимо отметить, что в пункте 5 части 2 статьи 20 закона о контроле и надзоре в качестве грубого нарушения названо превышение установленных сроков проведения проверок со ссылкой на пункт 6 статьи 15 закона о контроле. Однако статья 15 закона, устанавливая для должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ограничения при проведении проверок, не закрепляет сроков проведения проверок. Такие сроки, как было указано выше, закреплены в статье 13 закона о контроле.

Отсылка на норму, не раскрывающую условия действия отсылочной нормы, с точки зрения юридической техники является некорректной.

Таким образом, в результате обзора указанных законоположений автор считает целесообразным закрепление в законе о контроле и надзоре единого для всех подконтрольных субъектов и всех видов проверок состава грубого нарушения, касающегося сроков проведения проверок, со ссылкой на статью, закрепляющую сроки проведения проверок.

Также заслуживают внимания некоторые допускаемые контрольно-надзорными органами в ходе осуществления проверок нарушения законодательства, не относимые законом о защите прав предпринимателей к числу грубых.

Как следует из судебной практики, несоблюдение проверяющим органом десятидневного срока, предоставленного юридическому лицу для исполнения запроса органа государственного надзора о предоставлении документов, не свидетельствует о недействительности результатов проверки. В этой связи проведение внеплановой документарной проверки до истечения десятидневного срока для исполнения запроса не может служить основанием для признания недействительным выданного по результатам такой проверки предписания<sup>2</sup>.

Рассматривая указанное нарушение, прежде всего, необходимо отметить, что часть 5 статьи 11 закона о защите прав предпринимателей закрепляет именно обязанность, а не право субъекта предпринимательства направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля указанные в запросе документы.

---

<sup>2</sup> Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2016 № 05АП-30/2016 по делу № А51-22898/2015. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 15.05.2017).

Кроме того, по смыслу части 4 статьи 11 закона о контроле и надзоре целью истребования у подконтрольного субъекта документов является устранение сомнений органа контроля (надзора) в достоверности сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, либо восполнение недостаточности имеющихся документов для оценки исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Таким образом, по смыслу указанных норм без представления проверяемым лицом запрошенных органом власти документов устранить сомнения и восполнить недостаточность документов, а как следствие, установить соблюдение предпринимателем обязательных требований законодательства не представляется возможным.

Соответственно, представление подконтрольным субъектом запрошенных органом контроля (надзора) документов является важнейшей гарантией обеспечения объективности при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), а также инструментом защиты прав субъекта предпринимательства при проведении в отношении него проверок.

При этом, как неоднократно отмечалось в юридической литературе, объективность является важнейшим принципом государственного контроля и надзора<sup>3</sup>.

Из сказанного следует, что нарушение срока для представления документов является нарушением права на защиту подконтрольного (поднадзорного) субъекта, поскольку последний лишен возможности в установленный законом срок представить документы в обоснование соблюдения требований законодательства и законности осуществляемой им деятельности.

Возможность осуществления защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществ-

---

<sup>3</sup> Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография [научная специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право»] / А.В. Мартынов; под науч. ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2010. С. 185; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: Монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. 384 с.

лении государственного контроля (надзора) основана на ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, в которой установлено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

При этом, в Определении от 22 апреля 2004 года № 213-О Конституционный суд Российской Федерации указал, что предусмотренное частью 2 статьи 46 Конституции РФ право на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом, по своей природе может принадлежать как гражданам (физическим лицам), так и их объединениям (в том числе юридическим лицам)<sup>4</sup>.

Поскольку представление документов по запросу органа власти в рамках проведения проверок представляет собой законный способ защиты прав и свобод организаций и индивидуальных предпринимателей, несоблюдение срока для реализации данного права свидетельствует о нарушении гарантированного Конституцией РФ права на защиту.

В связи со сказанным представляется верным закрепить в законе в качестве основания для признания результатов проверки недействительными и такое основание, как несоблюдение срока для исполнения запроса органа государственного контроля (надзора) о предоставлении документов.

Как известно, Министерство экономического развития РФ подготовило проект федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации»<sup>5</sup>. В этой связи является важным и актуальным анализ содержащихся в данном проекте положений, посвященных недействительности результатов проверок.

Прежде всего необходимо отметить, что названным законопроектом предусмотрено выделение форм государственного и муниципального контроля (надзора), коими являются проверка, рейдовый осмотр, наблюдение, мониторинг, контрольная закупка, а также мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора), к которым относятся осмотр и досмотр производственных объектов, опрос, получение объяснений (допрос), инвентаризация, экспертиза, отбор проб (образцов) продукции, истребование документов (информации), изъятие (вы-

---

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2004 № 213-О // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2004.

<sup>5</sup> Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России). URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2017).

емка) документов, иные действия в целях осуществления форм государственного и муниципального контроля (надзора).

Согласно статье 37 законопроекта под мероприятиями понимаются определенные действия должностных лиц органов контроля (надзора). Как следует из законопроекта, проведение какого-либо мероприятия возможно только в рамках осуществления той или иной формы контроля и надзора. Таким образом, мероприятие и форма соотносятся как часть и целое.

Статья 72 законопроекта устанавливает недействительность результатов мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора), а не проверок, как это предусмотрено в действующем законе о контроле и надзоре.

Данное новшество законопроекта, по мнению автора, существенно ограничивает субъектов предпринимательства в реализации их права на защиту при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора). Подконтрольный (поднадзорный) субъект может признать недействительными результаты отдельного мероприятия контроля и надзора, например осмотра, экспертизы. Однако у него нет возможности признать в целом недействительными результаты проверки или контроля (надзора) в иной форме.

При этом резонно отметить, что привлечение к ответственности при выявлении нарушений подконтрольным субъектом обязательных требований возможно только на основании результатов проведения контроля (надзора) в одной из перечисленных в законопроекте форм.

Согласно требованиям к оформлению документов, утвержденным Росархивом России, акт составляется несколькими лицами (комиссией) и подтверждает установленные факты или события. Протокол является документом, фиксирующим ход какого-то действия, события<sup>6</sup>.

Таким образом, акты (протоколы) отдельных мероприятий контроля (надзора) являются промежуточными документами контрольно-надзорного процесса и не содержат выводов о наличии или отсутствии нарушений обязательных требований в деятельности подконтрольных субъектов.

Поэтому закрепление в законопроекте возможности признавать недействительным лишь результат мероприятия, а не проверки или иной формы контроля (надзора) в целом представляется неверным.

---

<sup>6</sup> «Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003» (утв. Росархивом). URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 12.07.2017).

Переходя от общего к частному, возможно отметить некоторые недоработки законодателя при закреплении в законопроекте перечня грубых нарушений требований к организации и осуществлению контроля и надзора.

Итак, в перечне грубых нарушений названо нарушение сроков и времени проведения мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора) (п. 7 ч. 2 ст. 72 законопроекта).

Вместе с тем сроков проведения таких мероприятий законом не установлено, отсылки на подзаконные акты, устанавливающие правила и сроки проведения мероприятий, отсутствуют. Кроме того, поскольку любое мероприятие проводится лишь в рамках той или иной формы государственного и муниципального контроля (надзора), то сроки мероприятий просто не должны превышать сроков контроля (надзора) в соответствующей форме. Также отметим, что законопроектом сроки установлены лишь для такой формы государственного и муниципального контроля (надзора), как проверка.

Таким образом, такое основание для признания результатов мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора) недействительными, как нарушение сроков и времени проведения мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора), является недействующим, «мертвым», поскольку таковых сроков не существует. Верным, по мнению автора, является закрепление нарушения сроков проведения контроля и надзора в той или иной форме.

Указанное в пункте 1 части 2 статьи 72 законопроекта о контроле грубое нарушение – отсутствие оснований проведения мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора) также в действительности не может являться основанием для признания результатов мероприятий контроля и надзора недействительными в силу следующего.

Во-первых, оснований для проведения мероприятий контроля и надзора законопроектом не названо. Во-вторых, как указано в статье 37 проекта закона о контроле, любое мероприятие проводится в целях осуществления форм контроля и надзора. Поэтому основанием любого мероприятия является необходимость получения какой-либо информации для достижения целей формы контроля (надзора).

Таким образом, оспорить результаты мероприятия по причине отсутствия оснований для его проведения будет невозможно, поскольку основание проведения мероприятия всегда наличествует. Сказанное с неизбежностью свидетельствует о том, что анализируемая норма законопроекта также является лишь номинальной.

Следует также рассмотреть такое грубое нарушение, как истребование документов, не относящихся к предмету мероприятия государственного и муниципального контроля (надзора) (п. 8 ч. 2 ст. 72 проекта закона о контроле).

Истребование документов (информации) согласно статье 45 законопроекта является самостоятельным мероприятием контроля (надзора), проведение которого возможно при осуществлении государственного контроля и надзора только в форме проверки. Истребование документов при проведении иных мероприятий, то есть проведение одного мероприятия в рамках иного мероприятия, невозможно.

Таким образом, очевидно, что указанная норма также окажется недействующей. Указанное основание для оспаривания результатов мероприятий контроля необходимо сформулировать иначе: «истребование документов, не относящихся к предмету проверки».

Анализ положений законопроекта позволяет констатировать, что проект закона об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации в части признания недействительными результатов мероприятий контроля (надзора) значительно в меньшей степени отвечает интересам субъектов предпринимательства, чем действующий закон о контроле и надзоре.

Обзор законоположений в изучаемой сфере отношений дает возможность резюмировать, что как действующее, так и предлагаемое к принятию законодательство является несовершенным и требует значительной доработки со стороны правотворческих субъектов.

### Список литературы

1. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография [научная специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право»] / А.В. Мартынов; под науч. ред. Ю. Н. Старилова. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2010. 183 с.
2. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: Монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. 384 с.



## ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК ФОРМЫ КОНТРОЛЯ: КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД

*И.Д. Фиалковская*

*Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

Контроль является важной функцией государственного управления. Контроль – это проверка качества управления, выявление нарушений в управленческой деятельности, определение уровня соответствия управленческих решений принципу законности и целесообразности. С помощью контроля устанавливается соответствие или несоответствие фактического состояния системы государственного управления требуемому стандарту и уровню<sup>1</sup>. Государственное управление непосредственно связано с государственным контролем и основано на использовании определенных административно-правовых форм и методов в соответствии с принципом «контролирует – значит руководит»<sup>2</sup>. Основными методами оценки качества государственного управления являются принуждение и поощрение. Поощрение связано с позитивной оценкой государственного управления, принуждение является реакцией на установленные нарушения. Дисциплинарная ответственность относится к важному виду государственного принуждения.

Проблемы правового регулирования юридической ответственности всегда находились под пристальным вниманием ученых-юристов. И это оправданно, поскольку вопросы юридической ответственности в силу специфики данного института имели особую значимость.

Ответственность, как форма контрольной функции, с одной стороны, является категорией социальной, а с другой – юридической. С социальной точки зрения ответственность характеризуют как общественное

---

<sup>1</sup> Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. С. 122.

<sup>2</sup> Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства». Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2015. С. 45.

отношение, которое складывается из оценки деятельности человека и осознания им последствий совершения определенного поступка<sup>3</sup>. Профессор Г.В. Атаманчук в общем виде определяет ответственность как отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством. С юридической точки зрения ответственность формируется на основе последовательного взаимодействия трех составных частей: а) сознания долга; б) оценки поведения; в) наложения санкций. Ведущим элементом в ответственности выступает оценка решения, действия гражданина, коллектива<sup>4</sup>, что и является результатом контроля.

Прежде чем перейти к выявлению специфических особенностей дисциплинарной ответственности как формы контроля, необходимо определить общие закономерности данного института, который считается комплексным и межотраслевым<sup>5</sup>.

Дисциплинарная ответственность является значительной и важной частью дисциплинарного принуждения в системе трудовых (служебных) отношений. Все меры дисциплинарного принуждения так или иначе связаны с реализацией контрольной функции.

В российском законодательстве дисциплинарные отношения регулируются в основном трудовым и административным правом. С учетом этого обстоятельства научные толкования понятия дисциплинарной ответственности существенно отличаются друг от друга. В трудовом праве дисциплинарная ответственность определяется как обязанность работника по решению работодателя претерпеть меры принудительного воздействия, указанные в дисциплинарных санкциях трудового права, за совершенный дисциплинарный проступок<sup>6</sup>. Н.П. Шарыло определяет дисциплинарную ответственность как санкцию, применяемую работо-

---

<sup>3</sup> Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти, 1995. С. 13.

<sup>4</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2003. С. 221.

<sup>5</sup> Об идее комплексности и межотраслевым характере дисциплинарной ответственности см., например: Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. М., 1969; Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970; Сергиенко Л.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // В кн.: Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунова, Б.М. Лазарева. М., 1985. С. 221 и др.

<sup>6</sup> Сыроватская Л.А. Трудовое право. М., 1998. С. 232.

дателем к работнику за дисциплинарный проступок с наложением дисциплинарного взыскания<sup>7</sup>.

В связи с тем, что дисциплинарная ответственность носит межотраслевой характер, разработка общеправового ее определения представляется затруднительной. Однако можно сделать вывод, что в административно-правовой науке понятие дисциплинарной ответственности определяется несколько шире, чем в трудовом праве, даже с учетом того, что в рамках административного права разрабатываются специальные определения особых видов дисциплинарной ответственности. Так, по мнению А.Ф. Ноздрачева, дисциплинарная ответственность государственных служащих – это предусмотренные законом дисциплинарные взыскания, налагаемые за должностные проступки на государственных служащих<sup>8</sup>.

Ю.Н. Стариков аналогично определяет дисциплинарную ответственность как «наложение на государственных служащих, совершивших должностные (дисциплинарные) проступки, дисциплинарных взысканий властью представителей администрации (руководителей, начальников)»<sup>9</sup>. Похожим образом формулирует дисциплинарную ответственность Д.М. Овсянко: «Дисциплинарная ответственность – это применение мер дисциплинарного воздействия к государственным служащим в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке»<sup>10</sup>. Очевидно, что в данной ситуации в представлении ученых имеет место аналогия понятий «дисциплинарная ответственность» и «дисциплинарное взыскание».

Наиболее полным можно считать определение, предложенное А.В. Никифоровым, который формулирует дисциплинарную ответственность как «возникающую из факта совершения дисциплинарного и иного правонарушения обязанность лица понести наказание, заключающееся в применении соответствующим должностным лицом в установленном порядке дисциплинарных взысканий, выражающих государственное осуждение противоправного, виновного поведения нарушителя служебной дисциплины»<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Шарыло Н.П. Большой юридический словарь. М., 2000. С. 160.

<sup>8</sup> Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник. М., 1999. С. 503.

<sup>9</sup> Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 73–74.

<sup>10</sup> Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М., 1994. С. 49.

<sup>11</sup> Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 9.

На наш взгляд, дисциплинарную ответственность по административному праву необходимо определять как меру государственного принуждения, применяемую представителем дисциплинарной власти к государственному служащему, совершившему дисциплинарное и иное правонарушение, и состоящую в обязанности этого лица претерпеть неблагоприятные последствия.

Дисциплинарная ответственность в общем виде характеризуется следующими факторами:

- а) в ее основе лежит дисциплинарный проступок;
- б) дисциплинарный проступок влечет применение дисциплинарного взыскания;
- в) дисциплинарные взыскания применяются уполномоченными органами, их должностными лицами в порядке подчиненности;
- г) законодательством определены полномочия органов, их должностных лиц по применению дисциплинарных взысканий<sup>12</sup>.

Анализируя нормативные акты о различных видах государственной службы, а также акты трудового законодательства, можно заметить, что к государственным служащим (работникам) могут быть применены и «другие меры», не относящиеся к дисциплинарной ответственности в прямом понимании<sup>13</sup>. К таким мерам дисциплинарного воздействия, не являющимся мерами дисциплинарной ответственности, можно отнести лишение премии по итогам за квартал, временное отстранение от исполнения обязанностей, уменьшение процентной надбавки за сложный режим работы, лишение единовременного денежного вознаграждения по итогам календарного года<sup>14</sup> и др. По мнению Ю.Н. Туганова, ученые не единодушны при установлении правовой природы этих средств<sup>15</sup>. Однако кажется более логичным мнение, что мерами дисциплинарной ответственности являются дисциплинарные взыскания, а другие принудительные

---

<sup>12</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С. 309.

<sup>13</sup> Сергиенко Л.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунева и Б.М. Лазарева. М., 1985. С. 224.

<sup>14</sup> Денежное довольствие и иные выплаты военнослужащим. Юридический справочник. М., 2001. С. 64.

<sup>15</sup> Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 38.

меры дисциплинарного характера следует относить к мерам дисциплинарного воздействия<sup>16</sup>. Данное суждение представляется правильным, но с учетом небольшого уточнения. Меры дисциплинарной ответственности также входят в круг мер дисциплинарного воздействия, поэтому такая терминология является неточной. К мерам дисциплинарного воздействия (принуждения) относятся: меры дисциплинарного предупреждения, меры дисциплинарного пресечения, дисциплинарно-восстановительные меры и меры дисциплинарной ответственности<sup>17</sup>. Следовательно, вышеуказанные меры воздействия можно отнести к мерам дисциплинарного пресечения.

В отличие от административно-деликтного и уголовного законодательства, четко закрепляющих систему органов, уполномоченных назначать наказания за соответствующие правонарушения, дисциплинарное законодательство почти не содержит перечня субъектов дисциплинарной юрисдикции. Данное обстоятельство является существенным признаком, отличающим дисциплинарную ответственность от других видов юридической ответственности.

Дисциплинарную ответственность вправе применять представители дисциплинарной власти, т.е. должностные лица, уполномоченные назначать нарушителей на должность, которым нарушители подчинены по службе. Объем полномочий представителей дисциплинарной власти закрепляется в дисциплинарных уставах, должностных инструкциях государственных служащих, локальных нормативно-правовых актах. Следовательно, можно отметить слабую регламентацию дисциплинарных полномочий властных субъектов, по сравнению с регулированием полномочий соответствующих субъектов в других видах наказательного права (уголовном, административно-деликтном)<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Данную позицию разделяют А.А. Фатуев, Н.В. Плюхин и другие.

<sup>17</sup> См. подр.: Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности / Отв. ред. И.В. Михеева. Вып. 3. Нижний Новгород: Изд-во ООО «Растр», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород. 2016. С. 189–203.

<sup>18</sup> См., напр.: Петелина И.В. Круглый стол: приоритеты правовой политики в современной России (окончание), раздел «Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства – необходимое условие совершенствования российской правовой системы». М., 1998; Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9; Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. М.: Юристъ, 2000.

Кроме того, дисциплинарная ответственность применяется к определенному кругу субъектов. По трудовому праву к ним относятся работники, осуществляющие трудовую деятельность на основании трудового договора. Взаимоотношения этих лиц с работодателем носят частный характер.

Субъектами дисциплинарной ответственности по административному праву являются государственные служащие, осуществляющие гражданскую, военную либо иную службу. В качестве работодателей выступают органы государственной власти, и поэтому взаимоотношения госслужащих и их руководителей регулируются административным правом и являются государственно-служебными, а не трудовыми.

Кроме того, по мнению Д.Н. Бахраха, субъектами дисциплинарной ответственности по административному праву являются обучающиеся<sup>19</sup>. На наш взгляд, данный тезис требует уточнения. Обучающиеся несут дисциплинарную ответственность по административному праву, если такая ответственность установлена нормами именно административного права. Это обучающиеся в образовательных учреждениях специального назначения, готовящих государственных служащих для правоохранительной или военной службы, например учебных заведениях МВД, Министерства обороны, ФСБ и других специальных ведомств. В гражданских учебных заведениях можно вести речь о дисциплинарной ответственности обучающихся по образовательному праву, т.к. уставы таких учреждений не относятся к источникам административного права.

Система дисциплинарных взысканий по административному праву значительно шире, чем система дисциплинарных взысканий, установленных трудовым правом. Увеличение числа взысканий материального и организационного характера говорит о более серьезных требованиях к государственным служащим по сравнению с взысканиями моральными, которые представляются малоэффективными<sup>20</sup>.

В общем виде можно выделить основные особенности дисциплинарной ответственности.

1. Дисциплинарная ответственность применяется в рамках трудовых или служебных правоотношений к членам устойчивого трудового (служебного) коллектива.

---

<sup>19</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 535.

<sup>20</sup> Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунова, Б.М. Лазарева. М., 1985. С. 229–230.

2. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности являются множественные акты, носящие межотраслевой характер и относящиеся к источникам, в основном, трудового и административного права. По сравнению с другими видами юридической ответственности данная особенность отражает комплексный характер института дисциплинарной ответственности.

3. Фактическим основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т.е. «виновное нарушение правил внутреннего трудового распорядка, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных (трудовых) обязанностей»<sup>21</sup>; «противоправное виновное невыполнение или ненадлежащее выполнение работником своих трудовых обязанностей»<sup>22</sup>. Признаки дисциплинарного правонарушения чаще носят оценочный характер и поэтому четко не определены законодательством. Л.В. Смирнов указывает: «Одной из важнейших проблем нормативного регулирования дисциплинарной ответственности является не всегда корректное ... закрепление признаков ... дисциплинарного проступка»<sup>23</sup>.

4. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. Данный признак предполагает, что правонарушитель и субъект дисциплинарной юрисдикции связаны между собой устойчивыми отношениями, регулируемые нормами трудового или служебного права.

В науке административного права существует мнение о наличии дополнительного основания дисциплинарной ответственности. Таким основанием выступает административное правонарушение<sup>24</sup>. Например, административно-деликтным правом предусмотрено привлечение военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений. Таким образом, административная ответственность трансформируется в дисциплинарную. В этом смысле нельзя согласиться с мнением, что наложение дисциплинарного взыскания за административное правонарушение на военнослужащего не мо-

---

<sup>21</sup> Туганов Ю.Н. Указ. работа. С. 34.

<sup>22</sup> Ноздрачев А.Ф. Указ. работа. С. 503.

<sup>23</sup> Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Окончание (Круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

<sup>24</sup> Никифоров А.В. Указ. работа. С. 9.

жет считаться дисциплинарной ответственностью<sup>25</sup>. Условность элементов дисциплинарного проступка вполне допускает возможность ситуации, при которой административное правонарушение отвечает признакам дисциплинарного проступка<sup>26</sup>. Так, Ю.Н. Старилов определяет дисциплинарный (должностной) проступок как «противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей (нарушение служебной (или трудовой) дисциплины), не влекущее уголовной ответственности»<sup>27</sup>.

Нельзя не согласиться с мнением, что противоправность дисциплинарного проступка выражается в нарушении трудовых (служебных) обязанностей, возлагаемых на нарушителя трудовым договором, служебным контрактом и другими нормативными актами (уставами, должностными регламентами, должностными инструкциями, правилами внутреннего трудового (служебного) распорядка, положениями, и т.п.)<sup>28</sup>.

Тем не менее исследование определений дисциплинарного проступка позволяет сделать вывод о некоторой «размытости» его признаков по сравнению с определением административного правонарушения или преступления. Нарушения трудовой (служебной) дисциплины могут произвольно устанавливаться руководителем (начальником), за что будут применяться дисциплинарные санкции.

Ю.Н. Старилов предлагает разработать Дисциплинарный кодекс и указывает, что в нормах законодательства о дисциплинарных отношениях «речь идет о совершенно сходных категориях: о дисциплинарных проступках, видах дисциплинарного взыскания и процедуре наложения этих взысканий на служащих. Поэтому было бы целесообразно однозначно урегулировать (особенно для государственных служащих) данные вопросы в едином новом нормативном акте – Дисциплинарном законе (Дисциплинарном кодексе или Дисциплинарном кодексе государственной службы), который стал бы основой дисциплинарного законо-

---

<sup>25</sup> Туганов Ю.Н. Указ. работа. С. 37.

<sup>26</sup> См., напр.: Романов С.С. О воинской дисциплине солдат и матросов // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 12; Савенков А.Н. Конституционная законность и военная безопасность России. М., 2002; Арутюнов А. Объективная сторона преступления, совершенного в соучастии // Уголовное право. 2002. № 2; Безлепкина Б.Т. Законодательные проблемы судебной защиты прав граждан // Правоведение. 1987. № 1.

<sup>27</sup> Старилов Ю.Н. Указ. работа. С. 482.

<sup>28</sup> Туганов Ю.Н. Указ. работа. С. 34.



дательства»<sup>29</sup>. С точки зрения повышения эффективности государственного контроля такой акт мог бы оптимизировать нормы дисциплинарной ответственности, однако учесть все особенности дисциплинарной ответственности различных видов государственных служащих в универсальном кодексе представляется весьма затруднительным.

В итоге можно выделить специфические признаки дисциплинарной ответственности, регулируемой нормами административного права.

1. Дисциплинарная ответственность является результатом контрольной функции государства.

2. Дисциплинарная ответственность применяется в сфере служебных правоотношений, т.е. субъект и объект воздействия находятся в условиях определенной подчиненности и в рамках устойчивого коллектива.

3. Дисциплинарные взыскания применяются к государственным служащим (гражданским, военным и иным), осуществляющим свою деятельность в интересах государства.

4. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности (в отличие от трудового права) являются многочисленные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные отношения. К ним относятся, в частности, федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004, «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997, «О статусе военнослужащих Российской Федерации» от 27.05.1998, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30.11.2011, а также дисциплинарные уставы различных видов государственной службы.

5. Фактическое основание дисциплинарной ответственности – это дисциплинарный проступок, т.е. невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Кроме того, следует отметить, что административным правом выделяется дополнительное основание дисциплинарной ответственности – административное правонарушение<sup>30</sup>. Так, для некоторых видов государственных служащих (военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и др.) предусмотрено применение дисциплинарной ответственности за административное правонарушение (ст. 2.5 КоАП РФ).

6. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. Однако администра-

<sup>29</sup> Старилов Ю.Н. Административное право в 2 т. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Т. 2. Кн. 1. Воронеж. С. 493–494.

<sup>30</sup> Никифоров А.В. Указ. работа. С. 9.

тивное право и здесь проявляет себя своеобразно. Речь идет о дисциплинарном аресте военнослужащих, который назначается военным гарнизонным судьей за грубые дисциплинарные проступки и административные правонарушения.

7. В дисциплинарной ответственности присутствуют специфические санкции, не предусмотренные в трудовых отношениях: строгий выговор, понижение в должности, понижение в воинском звании, лишение нагрудного знака, дисциплинарный арест.

8. Содержание дисциплинарной ответственности государственных служащих имеет повышенное значение, так как в нем многие действия и бездействия порождают серьезные социальные последствия. Результаты управленческих решений и действий могут приводить к сложным последствиям, за которые иногда приходится расплачиваться десятилетиями<sup>31</sup>.

Таким образом, для укрепления законности и служебной дисциплины необходимо более детально урегулировать основания, виды и процедуру применения дисциплинарной ответственности в административном законодательстве. Это позволит более справедливо и оперативно контролировать и оценивать профессиональную деятельность государственных служащих.

### Список литературы

1. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. 128 с.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. 608 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2003.
4. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Издательство «НОРМА» (Издательская группа «НОРМА-ИНФРА. М»), 2000. 640 с.
5. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2004.
6. Гладков А. Подготовка личного состава ВМС Франции к увольнению в запас // Зарубежное военное обозрение. 1989. № 10.
7. Денежное довольствие и иные выплаты военнослужащим. Юридический справочник. М., 2001.
8. Калинин А.Е. Прохождение военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации (правовые аспекты): Дисс... канд. юрид. наук. СПб., 2000.
9. Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Материалы I Всероссийской научно-практической конфе-

---

<sup>31</sup> Фиалковская И.Д. Указ. работа. С. 200–202.

ренции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства». Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2015. С. 45–88.

10. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998.

11. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник. М., 1999. 592 с.

12. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М., 1994. 165 с.

13. Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева. М., 1985.

14. Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Окончание (Круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право. 2000. № 4. С. 20–36.

15. Романов С.С. О воинской дисциплине солдат и матросов // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 12. С. 19–23.

16. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. 704 с.

17. Савенков А.Н. Конституционная законность и военная безопасность России. М., 2002.

18. Сергиенко Л.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунева и Б.М. Лазарева. М., 1985. 303 с.

19. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 т. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Т. 2. Кн. 1. Воронеж, 2001. 624 с.

20. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. 600 с.

21. Сыроватская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М., 1990. 176 с.

22. Сыроватская Л.А. Трудовое право. М., 1998. 312 с.

23. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации: Моногр. Чита: ЗабГУ, 2010.

24. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

25. Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности / Отв. ред. И.В. Михеева. Вып. 3. Нижний Новгород: Изд-во ООО «Растр», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2016. С. 189–203.

26. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти, 1995. 200 с.

27. Шарыло Н.П. Большой юридический словарь. М., 2000.

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

*Р.А. Чулков*

*Вятский государственный университет  
Второй арбитражный апелляционный суд (г. Киров)*

Различного рода правонарушения в сфере экономической деятельности, совершаемые и допускаемые коммерческими организациями как основными создателями прибавочного продукта и наиболее многочисленными субъектами предпринимательской деятельности, обладают существенной общественной опасностью, в связи с чем недопущение и профилактика совершения правонарушений, а также их выявление и пресечение становятся главной целью органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – органы контроля (надзора)), предопределяющей необходимость систематического проведения проверочных мероприятий.

Многочисленные проверки коммерческих организаций различными государственными и муниципальными органами – явление закономерное и широко распространенное. Государственные (муниципальные) инспекторы обладают широкими полномочиями, их предписания обязательны для исполнения, а результатом некоторых проверок вполне может стать приостановление или запрет осуществления деятельности проверяемой коммерческой организации. С учетом этого в большинстве своем подконтрольные субъекты не решаются вступать в конфликт с представителями государственных (муниципальных) органов, в полной мере способствуя достижению целей и задач проверки и взаимодействия с проверяющими. Однако деятельность разнообразных органов контроля и надзора в условиях имеющей место недостаточной нормативной упорядоченности проведения контрольно-надзорных мероприятий в некоторых случаях может иметь негативный эффект, возникающий вследствие чрезмерного отвлечения сил и средств проверяемого лица от основной деятельности, излишнего публичного вмешательства в частные дела, а также необъективности или некомпетентности проверяющего, что в совокупности с объемом полномочий последнего может стать причиной неправомерного или необоснованного применения штрафных

санкций как к проверяемой коммерческой организации, так и к отдельным ее сотрудникам или должностным лицам.

В этой связи реализация действенного контроля (надзора), осуществление мер по неукоснительному соблюдению требований регламентирующего порядок проведения проверок законодательства, недопущение необоснованных нарушений подталкивают не только к практическому, но и теоретическому осмыслению места и роли коммерческих организаций и их административно-правового статуса в контрольно-надзорных отношениях как разновидности административных правоотношений, функционирующих в сфере деятельности государственной администрации. Такой статус определяет взаимоотношения с контрольно-надзорными органами, состав взаимных прав и обязанностей проверяемого и проверяющего, их ответственность, а также правовое положение коммерческих организаций при осуществлении защиты прав, нарушенных в результате проведенных проверок.

К нормативной базе в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за деятельностью коммерческих организаций следует отнести Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» и иные правовые акты действующего законодательства Российской Федерации. Вместе с тем основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в области организации и проведения проверок, а также защиты прав проверяемых субъектов, следует считать Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), положения которого распространяются на наиболее широкий спектр контрольно-надзорных отношений. Изъятия из сферы регулирования данного закона установлены частями 3, 3.1 статьи 1 (например, проведение оперативно-разыскных мероприятий, осуществление прокурорского надзора, контроля за осуществлением иностранных инвестиций, налого-

вого контроля, таможенного контроля, банковского надзора и т.д.). Особенности организации и проведения проверок при осуществлении некоторых видов контроля (надзора) дополнительно могут устанавливаться другими федеральными законами. Например, при осуществлении лицензионного контроля помимо Закона № 294-ФЗ следует руководствоваться положениями Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», при осуществлении государственного надзора в сфере рекламы – положениями Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

Характеризуя правовой статус коммерческой организации и рассматривая ее в качестве субъекта правоотношений, возникающих при государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, можно вывести следующее определение. Под коммерческой организацией как субъектом административных контрольно-надзорных отношений следует понимать организацию, имеющую направленность на извлечение прибыли в качестве основной цели своего создания и деятельности, обладающую возможностью самостоятельно от своего имени вступать в урегулированные нормами права административные правоотношения, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, и защищать нарушенные в результате проведенных мероприятий по контролю (надзору) интересы, наделенную в этих отношениях соответствующим набором административных прав и обязанностей, которые предопределяют наличие определенных административных ограничений и запретов для проверяемых и возможность наступления для последних юридической ответственности.

Административно-правовой статус коммерческих организаций по своему содержанию представляет собой правовую характеристику этого субъекта при его вступлении в рассматриваемые административные правоотношения. Анализ такой правовой характеристики позволяет установить, в каких юридических связях коммерческие организации находятся с другими субъектами контрольно-надзорных отношений. В целях уяснения особенностей административно-правового статуса коммерческих организаций в указанных отношениях необходимо исследование его структуры, в составе которой следует рассматривать следующие элементы:

- 1) административные права проверяемых коммерческих организаций;
- 2) их административные обязанности;
- 3) ограничения административных прав;
- 4) административная ответственность.

С учетом того, что Закон № 294-ФЗ регламентирует процедуру организации и проведения мероприятий по контролю (надзору), то есть порядок действий именно публичного органа, при этом любому праву одного из субъектов отношений по контролю (надзору) корреспондирует соответствующая обязанность другого субъекта или налагаемое на него Законом № 294-ФЗ ограничение, установление набора прав и обязанностей, присущих коммерческой организации как субъекту рассматриваемых правоотношений, в целях их всестороннего раскрытия предлагается осуществить через сопоставление с корреспондирующими им правами, обязанностями и ограничениями, определенными для органов контроля (надзора). Вопросы ограничения административных прав и административной ответственности представляется возможным рассмотреть отдельно.

Среди наиболее общих по объему прав, присущих коммерческим организациям на любой стадии контрольно-надзорного производства, можно отметить их право на бесплатность проверок и связанных с ними мероприятий, что достигается за счет бюджетного финансирования соответствующей деятельности органов контроля (надзора), а также право быть проверенными в строгом соответствии с установленными процедурами. В числе общих обязанностей, возложенных на коммерческие организации в отношениях по контролю (надзору), следует выделить обязанность обеспечить проверяющим возможность осуществления их полномочий, а также содействовать проверяющим в проведении проверки.

Вместе с тем в силу специфики рассматриваемых административных правоотношений, содержание которых применительно к теме настоящей статьи определяется исключительно положениями Закона № 294-ФЗ, и исходя из структуры данного Закона более подходящей видится классификация прав и обязанностей коммерческих организаций в рамках отношений по контролю (надзору) по группам в зависимости от конкретной стадии контрольно-надзорного производства (возбуждение контрольно-надзорного производства и назначение проверки; проведение мероприятий по контролю (надзору); оформление результатов проверки; применение мер государственного принуждения).

Административно-правовой статус коммерческих организаций на стадии возбуждения контрольно-надзорного производства (назначения проверки) включает в себя следующие права и обязанности.

1. Права:

1) Право знакомиться с ежегодным планом проведения плановых проверок на официальном сайте органа контроля (надзора) в сети Интернет или быть ознакомленным с ним иным способом.

Проведение проверки в отношении коммерческой организации, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, при отсутствии правовых оснований для проведения внеплановой проверки является грубым нарушением и с неизбежностью влечет недействительность результатов такой проверки и, соответственно, всех индивидуально-распорядительных актов и актов государственного принуждения, вынесенных в отношении проверяемого лица, в деятельности которого выявлены нарушения.

2) Право обращаться в орган контроля (надзора) с требованием об исключении из ежегодного плана проведения плановых проверок – в случае отнесения коммерческой организации к категории субъектов малого предпринимательства (в период с 01.01.2016 по 31.12.2018).

3) Право на заблаговременное уведомление о проведении плановой или внеплановой проверки (за исключением проверок, уведомление о проведении которых не требуется) посредством получения копии приказа (распоряжения) руководителя органа контроля (надзора).

О проведении плановой проверки проверяемое лицо должно быть уведомлено не позднее чем за 3 рабочих дня до ее начала; о проведении внеплановой выездной проверки – не менее чем за 24 часа. Срок предварительного уведомления о внеплановой документарной проверке Законом № 294-ФЗ не установлен.

Также следует учитывать, что законодателем четко определен способ уведомления о предстоящей проверке. Уведомление (устное, письменное), при котором не состоялось вручение копии распоряжения или приказа о проведении проверки, не может быть признано надлежащим, что исключает законность всей последующей процедуры проведения проверки<sup>1</sup>.

Важно отметить, что проверочные мероприятия должны быть проведены в отношении того лица, которое указано в распоряжении (приказе), следовательно, именно это лицо должно быть уведомлено о предстоящей проверке (в случаях, когда такое уведомление обязательно). Сопутствующее выявление в ходе проверки нарушений в деятельности иных лиц в отсутствие вынесенного в отношении них распоряжения (приказа) исключает возможность выдачи в адрес таких лиц предписаний об устранении нарушений иначе как в рамках самостоятельной проверки<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 26.10.2016 по делу № А17-3547/2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 03.06.2014 по делу № А31-11760/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



4) Право на ознакомление с положениями административного регламента (при наличии), в соответствии с положениями которого будет проводиться проверка.

На данной стадии контрольно-надзорного производства на коммерческие организации не возлагается каких-либо специальных обязанностей, в связи с чем административно-правовой статус определяется совокупностью прав.

Административно-правовой статус коммерческих организаций на стадии проведения мероприятий по контролю (надзору) включает в себя следующие права и обязанности.

1. Права:

1) требовать от проверяющих (при проведении выездной проверки) предъявления служебных удостоверений, копии распоряжения (приказа) о проведении проверки, копии документа о согласовании проверки с органами прокуратуры, а также соблюдения ими законодательства Российской Федерации, прав и законных интересов проверяемого;

2) отказать в допуске проверяющим на объект контроля (надзора) в случае отсутствия согласования проведения внеплановой проверки с органами прокуратуры;

3) не исполнять требования неуправомоченных на проведение контрольно-надзорного мероприятия должностных лиц органа контроля (надзора), в том числе не указанных в распоряжении (приказе) о проведении проверки;

4) непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки (для руководителя, должностного лица или иного уполномоченного представителя);

5) получать от органа контроля (надзора) информацию, которая относится к предмету проверки;

6) знакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами контроля (надзора) в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация;

7) представлять запрашиваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия документы и (или) информацию по собственной инициативе;

8) не представлять документы, информацию, образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производ-

ственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки.

В ином случае возложение на коммерческую организацию обязанности по устранению нарушений или привлечение к административной ответственности по факту нарушений, выявление которых отнесено к компетенции иных государственных (муниципальных) органов, не допускаются<sup>3</sup>;

9) не представлять документы, информацию до даты начала проведения проверки;

10) не представлять документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

11) не оказывать проверяющим содействие в проведении проверки по истечении установленных в приказе (распоряжении) о ее проведении сроков.

Срок проведения плановых и внеплановых проверок по общему правилу не может превышать 20 рабочих дней. В отношении организаций с развитой филиальной сетью, которые осуществляют свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, необходимый уровень контроля (надзора) может быть обеспечен путем одновременной проверки нескольких структурных подразделений. Единственным ограничением при проверке филиалов или представительств коммерческой организации является то, что во избежание чрезмерного ограничения прав проверяемого лица контроль (надзор) должен быть осуществлен в рамках четко определенного периода – в течение 60 рабочих дней;

12) привлекать к участию в проверке Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.

## 2. Обязанности:

1) в течение 10 дней со дня получения мотивированного запроса направить в орган контроля (надзора) указанные в запросе документы;

2) обеспечить присутствие руководителя, иного должностного лица или уполномоченного руководителя при проведении проверки;

---

<sup>3</sup> См.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.04.2015 по делу № А33-14650/2014; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11.06.2015 по делу № А03-21915/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3) обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований;

4) предоставить проверяющим беспрепятственный доступ к объектам повышенной опасности, документам и средствам контроля безопасности таких объектов;

5) обеспечить возможность осуществления отбора проб и образцов, проведения испытаний.

Административно-правовой статус коммерческих организаций на стадии оформления результатов контрольно-надзорного мероприятия включает в себя следующие права и обязанности.

Права:

1) Знакомиться с результатами проверки.

2) Указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ним, а также с отдельными действиями должностных лиц органа контроля (надзора).

3) В течение 15 дней с даты получения акта проверки представить в орган контроля (надзора) в письменной форме возражения в отношении акта проверки.

Закон № 294-ФЗ не устанавливает сроки составления акта проверки, в связи с чем составление акта проверки за рамками срока, отведенного для проведения проверки, нарушением не является; из положений статьи 16 Закона № 294-ФЗ не вытекает тождественность дат окончания проведения проверки и оформления ее результатов путем составления акта проверки<sup>4</sup>.

Несмотря на гарантированное Законом № 294-ФЗ право проверяемого лица в течение 15 дней с даты получения акта проверки выразить несогласие с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, при решении вопроса о необходимости выдачи предписания об устранении выявленных нарушений орган контроля (надзора) не обязан дожидаться таких замечаний и вправе выдать такое предписание вместе с актом проверки. В правоприменительной практике презюмируется правомерность таких действий.

4) Требовать в установленном порядке возмещения ущерба, причиненного действиями (бездействием) проверяющих.

---

<sup>4</sup> См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.10.2016 по делу № А29-2464/2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Административно-правовой статус коммерческих организаций на стадии применения мер государственного принуждения (выдача предписания и т.д.) включает в себя следующие права и обязанности.

Права:

1) представлять в орган контроля (надзора) в письменной форме возражения в отношении предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений;

2) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа контроля (надзора) при проведении проверки и выданные по результатам проверки предписания в административном и (или) судебном порядке.

Выдача предписания является самостоятельным полномочием в рамках отношений по контролю (надзору), которое имеется у определенных законом должностных лиц (в частности, у руководителя, заместителя руководителя органа контроля (надзора)) вне зависимости от наделения их полномочиями на проведение конкретной проверки. Пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона № 294-ФЗ право таких должностных лиц на выдачу предписаний, присущее им в силу закона, не ограничено. Следовательно, предписание может быть выдано отдельными категориями должностных лиц вне зависимости от их участия в контрольно-надзорном мероприятии<sup>5</sup>. В остальных случаях правомочия должностных лиц на выдачу предписания вытекают из распоряжения (приказа) о проведении проверки.

Особенности выдачи предписания и вынесения постановлений о привлечении к административной ответственности по результатам проведенной проверки могут быть установлены в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора). Так, регулируя порядок осуществления федерального государственного пожарного надзора, законодатель исходит из того, что при проведении проверки в первую очередь проверяется объект защиты; установление ответственного правообладателя такого объекта является вторичным. Неизвещение о проведении проверки всех пользователей объекта защиты (например, помещений в здании), сведения о которых у органа пожарного надзора могут отсутствовать или утратить актуальность, при наличии уведомления собственника здания не может служить препятствием для проведения соответствующей проверки, а неисполнение требований Закона № 294-ФЗ в этой части не исключает правомерность дальнейших действий органа по-

---

<sup>5</sup> См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 03.03.2017 по делу № А29-8673/2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

жарного надзора по возбуждению производства по делу об административном правонарушении по факту выявленных в ходе проверки нарушений. Между тем выданные в таких случаях предписания об устранении нарушений признаются арбитражными судами недействительными<sup>6</sup>.

Обязанности:

1) исполнять выданные по результатам проверки предписания в установленный срок.

Исследуя возможность ограничения прав коммерческих организаций как подконтрольных субъектов в контрольно-надзорных отношениях, в качестве одного из условий, при наличии которого временно приостанавливается реализация общих административных прав данного субъекта, необходимо отметить, что при установлении в ходе проверки угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан и иным охраняемым общественным отношениям или причинения такого вреда вследствие осуществления коммерческой организацией своей деятельности, в том числе связанной с эксплуатацией принадлежащих ей объектов, такая деятельность может быть приостановлена вплоть до устранения причин (источников) причинения вреда, а выпускаемая продукция, представляющая опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, может быть изъята из оборота с обязательным доведением до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей информации о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения.

Говоря об административной ответственности коммерческих организаций за правонарушения, совершенные в рамках контрольно-надзорного производства, следует отметить, что статьей 19.4.1 КоАП РФ предусмотрено наложение на юридических лиц административного штрафа за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа контроля (надзора) по проведению проверок или уклонение от таких проверок. При этом невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства в соответствии со статьей 19.5 КоАП РФ помимо администра-

---

<sup>6</sup> См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.05.2013 по делу № А29-9058/2012; Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 31.03.2014 по делу № А29-2718/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тивного штрафа для коммерческой организации может повлечь временную дисквалификацию ее должностного лица, по вине которого допущено противоправное бездействие.

Кроме того, рассматривая особенности наступления юридической ответственности в контрольно-надзорных отношениях, нельзя не отметить, что статьей 19.6.1 КоАП РФ наступление административной ответственности за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле предусмотрено и для должностных лиц органов контроля (надзора). Привлечение проверяющих к ответственности предполагается в случаях проведения проверки при отсутствии оснований для ее проведения, нарушения сроков проведения проверки, отсутствия согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, непредставления акта о проведенной проверке, привлечения к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не аттестованных в установленном порядке граждан либо проведения плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок.

Таковы, на наш взгляд, основные особенности административно-правового статуса коммерческих организаций в контрольно-надзорных отношениях. Действующее законодательство наделило их широким объемом прав, одновременно предусмотрев ряд ограничений для властвующего субъекта при проведении проверок, что позволяет проверяемым на практике эффективно осуществлять защиту своих законных интересов, вследствие чего достигается основная цель принятия Закона № 294-ФЗ. Существующие недостатки в правовом регулировании отношений по контролю и надзору, помимо прочего оказывающие влияние на содержание административно-правового статуса, могут быть устранены в ходе дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере.

## АВТОРЫ

- Агамагомедова Саният Абдулганиевна** – доцент кафедры менеджмента и экономической безопасности ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», кандидат социологических наук (г. Пенза).
- Балдина Анастасия Сергеевна** – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).
- Банникова Екатерина Романовна** – начальник отдела по надзору за соблюдением прав предпринимателей управления по надзору за соблюдением федерального законодательства Прокуратуры Нижегородской области (г. Нижний Новгород).
- Баранов Владимир Михайлович** – помощник начальника академии по инновационному развитию научной деятельности ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Нижний Новгород).
- Бойко Татьяна Викторовна** – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).
- Бочкарев Игорь Евгеньевич** – доцент кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).
- Винокурова Мария Александровна** – аспирант кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Юридического института ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» (г. Челябинск).
- Галанов Александр Семенович** – доцент кафедры административного права и процесса ФГАОУ ВО «Нижегородская академия МВД России», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).

- Гейвандов Ян Альбертович** – профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин Юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор (г. Москва).
- Грачева Елена Юрьевна** – первый проректор ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва).
- Грешнова Галина Владимировна** – преподаватель кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Нижний Новгород).
- Дёмин Алексей Афанасьевич** – доцент кафедры административного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова», кандидат юридических наук, доцент (г. Москва).
- Евдокимов Алексей Сергеевич** – старший доцент управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Саратовской области (г. Саратов).
- Егоров Дмитрий Андреевич** – заместитель начальника управления по надзору за соблюдением федерального законодательства Прокуратуры Нижегородской области (г. Нижний Новгород).
- Елисеева Вера Сергеевна** – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Нижний Новгород).
- Зубарев Сергей Михайлович** – заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», председатель правления Национальной ассоциации административистов (НАСА), доктор юридических наук, профессор (г. Москва).
- Зырянов Сергей Михайлович** – профессор кафедры административного права ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя», веду-



щий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор (г. Москва).

**Ильин Александр Юрьевич** – доцент департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент (г. Москва).

**Ильченко Валентина Александровна** – ассистент кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

**Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна** – профессор кафедры административного права, главный научный сотрудник отдела административно-правовых исследований ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», доктор юридических наук, профессор (г. Москва).

**Кравец Юрий Петрович** – профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

**Красильникова Наталья Александровна** – руководитель аппарата Комитета по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества Законодательного Собрания Нижегородской области, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия (г. Нижний Новгород).

**Лаврентьев Александр Рудольфович** – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», директор Научно-образовательного центра Нижегородского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

**Лютова Ольга Игоревна** – доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный

университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).

**Майоров Владимир Иванович** – профессор-консультант кафедры административного и финансового права Института государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет», доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень).

**Макарейко Николай Владимирович** – профессор кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

**Мартынов Алексей Владимирович** – директор Института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

**Нахапетян Микаэл Михайлович** – аспирант кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (г. Саратов).

**Никитинская Елена Владимировна** – аспирант кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет», помощник судьи Второго арбитражного апелляционного суда (г. Киров).

**Попкова Жанна Георгиевна** – старший преподаватель кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

**Прилуков Максим Дмитриевич** – доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

**Прокопенко Сергей Викторович** – доцент кафедры управления Института права, экономики и управления ФГБОУ ВО «Сахалинский государственный университет», директор Межотраслевого регионального центра повышения квалификации и переподготовки специалистов (МРЦПКиПС), кандидат социологических наук, доцент (г. Сахалин).

- Ремизов Павел Владимирович** – доцент кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).
- Рыбкова Ксения Олеговна** – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).
- Рысай Борис Георгиевич** – преподаватель кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Ростов-на-Дону).
- Селезнева Елена Викторовна** – заместитель городского городского прокурора Прокуратуры Нижегородской области (г. Городец).
- Сладкова Анастасия Вячеславовна** – доцент кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент (г. Москва).
- Смирнова Валентина Михайловна** – преподаватель кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Нижний Новгород).
- Смирнова Екатерина Николаевна** – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).
- Соболева Юлия Викторовна** – доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, доцент (г. Саратов).
- Софронова Дарья Александровна** – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).
- Стахов Александр Иванович** – заведующий отделом административно-правовых исследований ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», доктор юридических наук, профессор (г. Москва).

- Терещенко Людмила Константиновна** – заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент (г. Москва).
- Токманова Кристина Геннадьевна** – аспирант кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет», помощник судьи Второго арбитражного апелляционного суда (г. Киров).
- Трунина Екатерина Владимировна** – доцент кафедры государственного и административного права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», кандидат юридических наук, доцент (г. Саранск).
- Уманская Виктория Петровна** – профессор кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», доктор юридических наук, доцент (г. Москва).
- Фиалковская Ирина Дмитриевна** – доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).
- Фролов Борис Максимович** – аспирант кафедры административного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», юрисконсульт государственного бюджетного учреждения Воронежской области «Региональный центр обработки информации единого государственного экзамена и мониторинга качества образования «ИТЭК» (г. Воронеж).
- Фролов Сергей Владимирович** – заместитель начальника кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).
- Черкасов Константин Валерьевич** – заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегород-

ского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

**Чернышов Дмитрий Васильевич** – судья Арбитражного суда Волго-Вятского округа, доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).

**Чулков Роман Александрович** – аспирант кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет», помощник судьи Второго арбитражного апелляционного суда (г. Киров).

**Шергин Анатолий Павлович** – главный научный сотрудник ФГКУ ВО «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва).

**Шмалий Оксана Васильевна** – заведующая кафедрой административного и служебного права Южно-Российского института управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Ростов-на-Дону).

**Штатина Марина Анатольевна** – доцент кафедры административного и финансового права Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», кандидат юридических наук, доцент (г. Москва).

**Ярковой Сергей Владимирович** – судья Арбитражного суда Омской области, кандидат юридических наук (г. Омск).

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (А.В. Мартынов) .....	3
<b>ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ ПОЧЕТНЫХ ГОСТЕЙ</b> .....	<b>5</b>
<b>Р.Г. Стронгин</b> , президент Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского .....	5
<b>Д.К. Жиделев</b> , заместитель прокурора Нижегородской области .....	8
<b>Е.А. Волосатых</b> , заместитель председателя Нижегородского об- ластного суда .....	10
<b>Н.Д. Рогачев</b> , президент Палаты адвокатов Нижегородской области .....	11
<b>В.И. Цыганов</b> , декан юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского .....	13
<b>Часть I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ, МОДЕРНИЗАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ</b> .....	<b>14</b>
<i>Грачева Е.Ю.</i> Современные тенденции развития финансового контроля в Российской Федерации .....	14
<i>Шергин А.П.</i> Проблемы формирования системы субъектов адми- нистративной юрисдикции .....	26
<i>Баранов В.М.</i> Кодификация антикоррупционного законодательства субъекта Российской Федерации как технико-юридическое средство противодействия коррумпированности контрольно- надзорных органов исполнительной власти .....	37
<i>Терещенко Л.К.</i> Контроль за соблюдением законодательства о персональных данных .....	50
<i>Зубарев С.М.</i> О государственном контроле в экономической сфере .....	54
<i>Зырянов С.М.</i> Проблемы институционализации законодательства о контроле и надзоре .....	69
<i>Майоров В.И.</i> Реформа государственного контроля и надзора в Российской Федерации: внедрение риск-ориентированного подхода .....	76

<b>Мартынов А.В.</b> Проблемы оптимизации контрольных и надзорных органов в современной России .....	85
<b>Стахов А.И.</b> Степень вины как критерий снижения чрезмерного административного принуждения в сфере государственного контроля и надзора.....	122
<b>Уманская В.П.</b> Государственный контроль и надзор в системе государственного управления .....	129
<b>Шмалий О.В.</b> К вопросу о процессуальном значении актов государственного контроля при рассмотрении судами административных дел .....	137
<b>Дёмин А.А.</b> Делегирование «своих» государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга следует признать правонарушением.....	143
<b>Шталина М.А.</b> Тенденции административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах .....	151
<b>Прокопенко С.В.</b> Социологические методы при осуществлении государственного и муниципального контроля в социально значимых сферах жизни общества .....	161
<b>Балдина А.С.</b> Организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения как инструмента современной кадровой политики контрольно-надзорных органов исполнительной власти в Российской Федерации .....	164
<b>Смирнова Е.Н.</b> К вопросу о профилактике нарушений обязательных требований в рамках утверждения приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» ....	174
<b>Ярковой С.В.</b> Законность осуществления административной контрольно-надзорной деятельности: понятие, содержание и основные требования.....	179
<b>Часть II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....</b>	<b>191</b>
<b>Гейвандов Я.А.</b> К вопросу о недостатках законодательства о надзорно-контрольной деятельности Банка России .....	191
<b>Ильин А.Ю.</b> Проблемы и перспективы развития внутреннего государственного финансового контроля.....	198

<i>Кобзарь-Фролова М.Н.</i> Риск-ориентированные модели в деятельности таможенных органов Европейского союза .....	207
<i>Лютова О.И.</i> Институт налоговых проверок в системе мер осуществления налогового контроля: актуальные вопросы .....	214
<i>Попкова Ж.Г.</i> Повышение статуса «отказных» определений Экономической коллегии Верховного суда РФ через обобщение практики ФНС России .....	219
<i>Сладкова А.В.</i> Проблемы правового регулирования аннулирования квалификационных аттестатов у специалистов финансового рынка .....	225
<b>Часть III. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА .....</b>	<b>234</b>
<i>Банникова Е.Р.</i> Теоретические и практические проблемы применения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» .....	234
<i>Егоров Д.А.</i> Прокурорский надзор в системе контрольной деятельности государства .....	239
<b>Часть IV. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА.....</b>	<b>246</b>
<i>Винокурова М.А.</i> Федеральный Фонд обязательного медицинского страхования: общая характеристика экспертных функций в области контроля качества оказания медицинской помощи .....	246
<i>Галанов А.С.</i> Проблемы обеспечения контроля в сфере экологической безопасности.....	253
<i>Лаврентьев А.Р.</i> Контроль за реализацией Национальных планов противодействия коррупции .....	261
<i>Нахапетян М.М.</i> Административные процедуры и производства постоянного государственного надзора .....	271
<i>Прилуков М.Д.</i> К вопросу о государственном контроле качества оказания медицинской помощи населению .....	279



<i>Рыбкова К.О.</i> О вопросах контроля и надзора за соблюдением прав инвалидов в сфере трудоустройства и занятости .....	284
<i>Рысай Б.Г.</i> Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений .....	294
<i>Смирнова В.М.</i> О некоторых вопросах государственного контроля над безнадзорностью несовершеннолетних .....	303
<i>Соболева Ю.В.</i> Вопросы эффективности государственного контроля в отношении некоммерческих негосударственных организаций .....	307
<i>Токманова К.Г.</i> Государственный антимонопольный контроль как административно-правовой способ защиты гражданских прав хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности .....	315
<i>Трунина Е.В.</i> Проблемы и перспективы совершенствования правового регулирования государственного контроля, осуществляемого таможенными органами, в условиях ЕАЭС .....	330
<i>Черкасов К.В., Евдокимов А.С.</i> Некоторые проблемные аспекты федерального государственного пожарного надзора за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов ....	338
<i>Чернышов Д.В.</i> Актуальные проблемы и особенности осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора .....	344
<i>Фролов Б.М.</i> Об основных проблемах практики и административно-правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации .....	355
<i>Фролов С.В.</i> К вопросу о применении участковым уполномоченным полиции административного надзора .....	365
<b>Часть V. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....</b>	<b>371</b>
<i>Елисеева В.С.</i> Проблемы реализации общественного мониторинга в Российской Федерации .....	371
<i>Ильченко В.А.</i> Роль общественного контроля за деятельностью полиции.....	377
<i>Красильникова Н.А.</i> Эффективность общественного контроля: критерии оценки, проблемы, пути совершенствования.....	383

<i>Макарейко Н.В.</i> Пределы общественного контроля за административной деятельностью полиции.....	392
<b>Часть VI. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ .....</b>	<b>402</b>
<i>Селезнева Е.В.</i> Муниципальный контроль: проблемы правового регулирования и осуществления на практике.....	402
<b>Часть VII. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ .....</b>	<b>408</b>
<i>Агамагомедова С.А.</i> Контрольно-надзорные полномочия и административная юрисдикция таможенных органов: проблемы соотношения понятий и разграничения административных процедур .....	408
<i>Бойко Т.В.</i> Понятие и сущность права юридического лица на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях .....	420
<i>Бочкарев И.Е.</i> О системных недостатках правового регулирования ресоциализации как государственной формы контроля профилактики правонарушений.....	426
<i>Грешнова Г.В.</i> Проблема реализации контрольно-надзорной функции государственного принуждения.....	436
<i>Кравец Ю.П.</i> Контроль и надзор государства при реализации ответственности за новые виды преступлений в сфере экономической деятельности .....	439
<i>Никитинская Е.В.</i> К вопросу о компетенции органов, осуществляющих государственный жилищный надзор, по рассмотрению дел об административных правонарушениях .....	450
<i>Ремизов П.В.</i> Контроль в сфере реализации института административной ответственности.....	454

---

<b>Софронова Д.А.</b> Признание недействительными результатов проверок органов государственного контроля и надзора: исследование вопроса .....	458
<b>Фиалковская И.Д.</b> Вопросы правового регулирования дисциплинарной ответственности как формы контроля: комплексный подход .....	465
<b>Чулков Р.А.</b> Административно-правовой статус коммерческих организаций в контрольно-надзорных отношениях .....	476
<b>Авторы</b> .....	487

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА  
В СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ СФЕРАХ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВА  
И ГОСУДАРСТВА**

*Материалы III Всероссийской научно-практической конференции  
(Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.)*

Ответственный редактор  
А.В. Мартынов  
доктор юридических наук, доцент,  
директор Института открытого образования,  
заведующий кафедрой административного и финансового права  
юридического факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского

Формат 60×84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Уч.-изд. л. 35,8. Усл. печ. л. 29,1. Заказ 1079. Тираж 200.

Издательство Нижегородского государственного  
университета им. Н.И. Лобачевского  
603950, Н. Новгород, пр. Гагарина, 23

Типография Нижегородского госуниверситета  
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37