

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

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

*Материалы I Всероссийской научно-практической конференции
(Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г.)*

Ответственный редактор
доктор юридических наук, доцент,
проректор по открытому образованию ННГУ им. Н.И. Лобачевского
А.В. Мартынов

Нижний Новгород
Издательство Нижегородского государственного университета
2015

УДК 342.9
ББК 67.401.061.4
А 43

Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 4-5 июня 2015 г.). / Отв. ред. докт. юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. – 560 с.

ISBN 978-5-91326-354-4

В настоящем сборнике представлены материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», которая состоялась 4–5 июня 2015 г. в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского.

В докладах участников конференции — известных отечественных правове-дов и юристов-практиков — рассматриваются актуальные вопросы теории и практики государственного контроля и надзора, актуальные проблемы осуществления общественного и парламентского контроля, актуальные вопросы осуществления прокурорского надзора в системе контрольной деятельности государства, проблемные вопросы осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора, актуальные вопросы муниципального контроля 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 978-5-91326-354-4

ББК67.401.061.4

© Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского, 2015

ПРЕДИСЛОВИЕ

Уважаемые читатели! Вашему вниманию представлен сборник научных и практических трудов участников I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», которая прошла 4–5 июня 2015 года на базе Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

Основными направлениями работы конференции стали обсуждение реализации недавно принятых Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹, Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²; проблем современной правоприменительной практики и изменений, внесенных в 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»³.

Значительное внимание участников конференции было уделено проекту федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, разработанному Минэкономразвития России и в апреле 2015 года вынесенному на публичное обсуждение законодателей, научного и экспертного сообщества, органов исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору.

В конференции приняли участие более 90 ученых и практиков, среди которых 20 докторов юридических наук, 45 кандидатов юридических наук, 20 представителей контрольно-надзорных органов. Участники конференции представляли 26 вузов из 10 регионов России.

Работу конференции открыл ректор Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор физ.-мат. наук, профессор Е.В. Чупрунов, который отметил, что впервые в России проводится такой представительный научный форум по очень важной и актуальной теме, связанной с осуществлением различных видов контрольной и надзорной деятельности. Особо отмечено участие в конференции

¹ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

² СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

большого числа практиков, непосредственно связанных с реализацией контрольно-надзорных полномочий.

С приветственным словом к участникам конференции обратились прокурор Нижегородской области, государственный советник юстиции 2-го класса О.Ю. Понасенко; заместитель председателя Нижегородского областного суда, руководитель судебных составов по рассмотрению гражданских дел в апелляционной инстанции, судебного состава по рассмотрению гражданских дел в кассационной инстанции Е.А. Волоса-тых; заместитель начальника Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Нижегородской области Е.В. Истомина; руководитель Межрегионального управления Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу В.С. Цыганов; уполномоченный по защите прав предпринимателей в Нижегородской области П.М. Солодкий; управляющий партнер Юридической компании «Маслов и партнеры» А.А. Маслов.

Руководитель оргкомитета конференции проректор Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук, доцент А.В. Мартынов обратился к участникам конференции с предложением широкой дискуссии по актуальным вопросам и проблемам осуществления современных форм контрольных и надзорных функций различными субъектами публичного управления. Также им отмечено, что Нижегородский государственный университет имеет научную школу, занимающуюся научными исследованиями в сфере модернизации и совершенствования системы контроля и надзора в России, которая была создана в середине 90-х годов прошлого столетия известным ученым в области административного права, заслуженным юристом РФ, профессором Иваном Александровичем Скляровым.

Итоги конференции были подведены в выступлении руководителя оргкомитета конференции А.В. Мартынова. В своем выступлении он отметил, что теория контрольной и надзорной деятельности требует дальнейшего совершенствования и модернизации ввиду существенных преобразований в действующем законодательстве РФ и развития правоприменительной практики. В целом большинство ученых и практиков поддерживают принятие нового федерального закона о государственном контроле и надзоре, муниципальном контроле. Однако следует учитывать прошлые неудачи и недоработки в законодательстве о государственном контроле и надзоре. Так, одной из причин неэффективности государственного контроля и надзора является незавершенность административной реформы, утвержденной Распоряжением Правительства

РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, в части построения единой, непротиворечивой и эффективной системы государственного контроля и надзора. Следующей причиной для реформирования системы государственного контроля и надзора является то, что в настоящее время положения 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», устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к большому числу видов государственного контроля и надзора. При этом количество таких видов государственного контроля и надзора с каждым годом все возрастает, то есть сфера действия данного федерального закона продолжает сужаться.

По мнению А.В. Мартынова, следует задуматься о целесообразности существования муниципального контроля, так как число проверок, проводимых органами местной власти, несравнимо мало по отношению к проверкам органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный и региональный государственный контроль и надзор (всего лишь около 1%). Необходимо оптимизировать расходы на проведение контрольно-надзорных мероприятий, повысить их эффективность и изменить принципы и методы проведения проверок, то есть следует переходить к риск-ориентированному контролю и надзору. Вместе с тем главной проблемой остается то, что результатом деятельности контрольно-надзорных органов не становится улучшение деятельности поднадзорных (подконтрольных) субъектов.

А.В. Мартынов отметил, что необходимо учитывать предложения ученых и практиков при разработке и принятии федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации. Необходимо сделать этот закон более универсальным и стабильным, чтобы не изменять часто «правила игры» для предпринимателей и граждан в угоду государственным интересам.

Он также подчеркнул существенный вклад в формирование теории контроля и надзора профессора Галины Александровны Кузьмичевой, которая недавно ушла из жизни.

При подготовке этого сборника в оргкомитет конференции обратились несколько известных ученых, предложивших опубликовать также свои научные статьи по проблемным вопросам современной системы государственного контроля и надзора. Поэтому состав публикаций данного сборника был расширен еще и за счет этих авторов.

Обзоры данной конференции уже опубликованы в журнале «Административное право и процесс» (2015. № 10. С. 84–88) и будут опубликованы в журнале «Государство и право» в 2016 году.

Руководством Нижегородского государственного университета принято решение сделать Всероссийскую научно-практическую конференцию «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» ежегодной.

А.В. Мартынов,
проректор по открытому образованию
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского,
доктор юридических наук, доцент

ЧАСТЬ I. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПРИРОДЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

С.М. Зубарев

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

В 1970–1980-х гг. была разработана отечественная теория юридического процесса¹, которая оказала значительное влияние на становление и развитие научных представлений о процессуальных институтах и отраслях права. Юридическим процессом была признана комплексная система органически взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права. В указанную систему были включены не только традиционные (юрисдикционные), но и нетрадиционные (управленческие) процессы.

По функциональному признаку наряду с учредительным, правотворческим и правоприменительным процессами в качестве самостоятельного был выделен контрольный процесс. Он позиционировался как правовая форма деятельности органов государства, общественных организаций и должностных лиц, выражающаяся в совершении юридически значимых действий по наблюдению и проверке соответствия исполнимости и соблюдения подчиненными субъектами нормативно-правовых предписаний и пресечении правонарушений соответствующими организационно-правовыми средствами.

¹ См.: Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987.

Для исследователей контрольного процесса с позиций административного права, по нашему мнению, наибольший интерес представляют следующие выводы теоретиков права. Во-первых, это признание вторичности контрольного процесса по отношению к правотворчеству и правоприменению. Это позволило в качестве структурных элементов процесса выделить производства по контролю за исполнительно-распорядительной деятельностью органов государственного управления (исполнительно-распорядительное контрольное производство) и по контролю за правотворческой деятельностью органов государства (правотворческое контрольное производство)¹. Во-вторых, по своему содержанию контрольный процесс следует рассматривать, «с одной стороны, как специфическую правовую форму управленческой деятельности органов государства, а с другой — как организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности»². В-третьих, контрольный процесс по методу осуществления одновременно носит и разрешительно-распорядительный, и юрисдикционный характер, выступая в форме регулятивных и охранительных правоотношений³. Указанные выводы поддерживают и современные исследователи теории юридического процесса⁴. При этом они обращают особое внимание на двойственность контрольного процесса, в котором имеют место как позитивные (управленческие), так и юрисдикционные (охранительные) процедуры.

По нашему мнению, именно такая двойственность стала барьером, не позволившим ни сторонникам управленческого⁵, ни сторонникам юрисдикционного⁶ подхода отнести контрольное производство к соответствующим видам административного процесса. Вместе с тем теоре-

¹ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 55.

² Там же. С. 29.

³ См.: Волленко Н.Н. Основные способы применения советского права // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: Сборник научных трудов. – Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1980. С. 35.

⁴ См., напр.: Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: Дис. ... докт. юрид. наук. – Самара, 2005. С. 234, 255–261; Солдатова О.Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2014. С. 15.

⁵ См., напр.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968.

⁶ См., напр.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР: Монография. – М.: Юридическая литература, 1964.

тические положения могут оказать существенную помощь в определении места контроля в современной системе процессуальных отношений.

Прежде всего необходимо отметить тот факт, что по сравнению с советским периодом значительно возросло количество субъектов, реализующих контрольную функцию государственного управления. Сегодня в контроле (согласно концепции широкого понимания государственного управления) участвуют органы и должностные лица, представляющие не только все ветви государственной власти, но и специализированные государственные структуры (счетные палаты, органы прокуратуры, уполномоченные по правам человека и др.), а также институты гражданского общества. При этом объектом контроля выступают различные направления деятельности органов исполнительной власти.

В подавляющем числе случаев контрольный процесс инициирован государственным органом или общественной структурой для реализации соответствующей управленческой функции. Его содержание составляют установленные законом или иным нормативным правовым актом позитивные контрольные процедуры, отражающие специфику подконтрольного объекта и субъекта контрольной деятельности (например, парламентский контроль, финансовый контроль, государственный правозащитный контроль и т.п.). Юридическим результатом позитивного контрольного процесса является итоговый документ, содержащий предложения по улучшению управленческой деятельности, устранению выявленных недостатков и т.п. Однако на практике по итогам контроля зачастую выносятся правоохранительные предписания, направленные на устранение обнаруженных правонарушений, привлечение виновных к юридической ответственности. В этом случае возникает административно-правовой спор, который может привести к развитию административно-юрисдикционного процесса. Таким образом, сочетание процедурного и юрисдикционного производства можно назвать первой особенностью контрольного процесса.

Вторая состоит в том, что его материально-правовую основу составляют нормы не только административного, но и иных отраслей права, например конституционного (парламентский контроль), финансового права (финансовый, налоговый, бюджетный контроль) и др. Вместе с тем контрольный процесс по своей сути является административным: 1) при его осуществлении используются методы административно-правового регулирования, административные процедуры (к примеру, процедуры бюджетного контроля определены нормативными правовыми актами Правительства РФ и Росфиннадзора); 2) контрольные полно-

мочия различных субъектов государственного управления по отношению к органам исполнительной власти предполагают наличие у последних корреспондирующих обязанностей и их закрепление в административных регламентах, статутных и иных правовых актах; 3) по результатам контроля должностные лица могут быть привлечены к дисциплинарной или административной ответственности.

Третья особенность контрольного процесса заключается в его структурном построении. По мнению В.М. Горшенева и И.Б. Шахова, контрольный процесс включает в себя информационный и коррекционный этапы¹ и «контрольно-процессуальные стадии: установление фактических обстоятельств дела; анализ фактических данных, доказательств; выбор и анализ норм; если контроль связан с применением права, решение дела, выраженное в акте применения права»².

По нашему мнению, названные стадии практически совпадают со стадиями правоприменительного процесса, что не совсем верно, т.к., действительно, являясь по сути правоприменительным, контрольный процесс, кроме того, пронизывает и правотворчество, и процесс реализации права, способствует осуществлению указанных правовых форм на должном организующем уровне. Контроль как вид административного процесса, на наш взгляд, можно условно разделить на два основных этапа:

1) контроль за правотворчеством (обеспечение качества принимаемых правовых актов управления), когда он направлен на создание наиболее благоприятных условий для формирования и совершенствования правовых норм;

2) контроль за реализацией правовых норм (обеспечение эффективности правового регулирования поведения, деятельности субъектов общественных отношений).

Каждый из них подразделяется на несколько стадий, которые тесно увязаны с разработанными в теории и осуществляемыми на практике этапами (стадиями) правотворчества и правореализации.

В ходе правотворческой деятельности органов государственного управления контроль, с одной стороны, является формой проявления принципов демократизма и гласности, с другой — он призван обеспечить соблюдение таких основных начал правотворчества, как законность, научность, приоритет прав человека и др. От состояния контроля в правотворческом процессе во многом зависит качество издаваемых

¹ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 24–25.

² Там же. С. 60–84.

нормативных правовых актов, в первую очередь статутных и иных базовых актов, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти по различным направлениям.

Важное место в осуществлении контроля за качеством правовых актов управления на этом этапе занимают такие формы контроля, как правовая и антикоррупционная экспертизы. Они обеспечивают высокий уровень нормативного регулирования конкретной области общественных отношений, а сам нормативный акт создает базу для осуществления контроля на этапе реализации правовых норм, в первую очередь органами исполнительной власти. Здесь процесс контроля охватывает все основные формы реализации права: использование, исполнение, соблюдение и применение.

В основе контроля за использованием органами исполнительной власти предоставленных им правомочий лежат предписания Конституции РФ, законодательства Российской Федерации, определяющие компетенцию этих органов в государственном управлении. Процесс контроля охватывает установление степени реализации нормативно закрепленных правомочий органов исполнительной власти в подзаконном нормотворчестве и практике применения нормативных правовых актов в установленной области деятельности. При этом случаи злоупотребления правом, нарушения прав и свобод граждан создают правовое основание для воздействия контрольных органов на функционирование аппарата государственного управления.

В процессе исполнения права контролируется реализация обязывающих норм, выполнение органами исполнительной власти, а также их должностными лицами и государственными служащими возложенных на них обязанностей. Исполнение обязанностей выражается в совершении этими субъектами действий, предусмотренных нормами федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, определяющих порядок и условия исполнения государственных функций, оказания государственных услуг.

Контроль за соблюдением права связан с реализацией запрещающих норм, которые устанавливают к органам исполнительной власти, их должностным лицам и государственным служащим требования воздержаться от совершения определенных действий, запрещенных законом. В случае установления факта совершения подобных действий контролирующий орган инициирует привлечение или привлекает (при наличии соответствующих полномочий) нарушителя к юридической ответственности.

Особое место в деятельности органов исполнительной власти занимает правоприменение. Применение права от других форм его реализации в сфере государственного управления отличает то обстоятельство, что здесь право на правоприменительную деятельность сливается с обязанностью ее осуществить, а применение одних норм одновременно требует соблюдения, исполнения и использования других. Поэтому правоприменение является комплексной правореализующей деятельностью, которая контролируется с использованием практически всех форм контроля.

Исследование процесса контроля будет неполным без выявления его содержания как определенного вида процедурной деятельности. Существует несколько подходов к выделению стадий процесса контроля как пространственно-временных качеств этого явления. Их анализ позволил выявить следующие стадии процесса контроля:

1) нормативное установление стандартов функционирования органов исполнительной власти;

2) самоконтроль объектов контроля;

3) мониторинг состояния объекта контроля;

4) корректирование отклонений от установленных стандартов;

5) оценка эффективности контроля.

Первой стадией процесса контроля можно определить установление стандартов функционирования объекта контроля. Она имеет две цели. С одной стороны, проинформировать органы исполнительной власти о том, какого поведения от них ожидают или — в негативном плане — какие их действия будут считаться нарушениями, влекущими за собой санкции. С другой — определить, какие задачи должны находиться в поле зрения органов контроля, и ограничить их действия этими задачами. Стандарты могут быть сформулированы в виде основополагающих норм Конституции РФ, федерального законодательства, подзаконных актов и т.п.

Вторая стадия процесса контроля — самоконтроль. Целью этой стадии является добровольное соблюдение установленных стандартов деятельности органами исполнительной власти, их должностными лицами, государственными служащими. Самоконтроль последних базируется на их правосознании, правовой культуре, позитивной юридической ответственности. При этом причины добровольного соблюдения норм права различны: оно может быть привычным стандартом поведения, может вытекать из преследования каких-то собственных интересов, может быть результатом воздействия угрозы применения санкций и т.п. Без

добровольного соблюдения ограничений масштаб и интенсивность контроля могут стать невыносимыми. Для государственных служащих самоконтроль важен не только для недопущения служебных проступков, но и для продвижения по службе, получения поощрений и наград. Важное место в самоконтроле деятельности органов исполнительной власти занимает внутриведомственный контроль, организуемый руководителями различного уровня, а также деятельность разнообразных контрольных подразделений.

Основной стадией контроля выступает мониторинг. Общим образом мониторинг можно определить как постоянное (временное) наблюдение за каким-либо процессом для выявления его соответствия желаемому результату или исходному положению. Главная сфера практического применения мониторинга — информационное обеспечение контроля в различных областях деятельности органов исполнительной власти. Отслеживаться могут как уже совершенные, так и только предполагаемые действия. Мониторинг может быть всеобъемлющим и выборочным, когда проверяется отдельное направление деятельности органа исполнительной власти, к примеру качество осуществляемых государственных функций и доступность оказываемых государственных услуг. В этом случае наблюдение осуществляется не только за практической деятельностью государственного органа в этой области, но и за соответствием нормативного порядка реализации государственных функций и представления государственных услуг требованиям Конституции РФ и федеральным законам.

С нашей точки зрения, мониторинг как стадия контроля — это система постоянного (временного) наблюдения, оценки и прогноза деятельности подконтрольных объектов, а также состояния правотворчества и правоприменительной практики в сфере их компетенции.

Мониторинг основывается на одноименном научном методе, поэтому получаемая в процессе мониторинга информация является основанием комплексной оценки указанных процессов. Информация, используемая для контроля, должна удовлетворять следующим требованиям: соответствовать уровню, на котором осуществляется контроль; быть объективной (содержать конкретные факты и данные) и непротиворечивой; быть представлена в наглядной (визуальной) форме; должна иметь адресата, полномочного осуществлять контроль.

Для получения информации и ее оценки используются следующие средства и формы мониторинга: наблюдение и личное участие, опросы

и обсуждения, текущая статистика, открытая информация о деятельности органов исполнительной власти, их отчеты и доклады.

Применение информационных технологий позволяет субъектам государственного и общественного контроля создавать собственные базы данных о деятельности государственных органов, использовать прочие базы данных, а также существенно ускорять подготовку текущих отчетов, собирая информацию из множества источников.

В перспективе мониторинг как стадия процесса контроля должен присутствовать в деятельности всех субъектов контроля. Качественный мониторинг создает основу для выработки и осуществления корректирующего действия. Цель этой стадии не только выявление и устранение нарушений прав и свобод граждан и организаций в сфере государственного управления и их причин (восстановительный контроль), но и стимулирование положительной деятельности (позитивный контроль).

В процессе контроля корректирующее действие по форме представляет собой, как правило, акт применения права, который обладает властной силой и влечет юридические последствия. Такой акт может быть принят самим контролирующим органом либо по его инициативе компетентным органом. Ввиду того что субъекты общественного контроля сами не обладают властными полномочиями, они обращаются в компетентные государственные органы с предложениями о привлечении виновных к ответственности либо делают выявленные нарушения достоянием широкой общественности, размещая соответствующие материалы в средствах массовой информации.

Заключительной стадией контроля выступает оценка его эффективности. Целью этого этапа является оценка всего механизма контрольной деятельности и его совершенствование (контроль контроля). Содержание стадии составляют действия руководства по определению эффективности контроля. На наш взгляд, эффективность контроля можно установить исходя из следующих показателей: своевременность контроля, степень достижения целей контроля, уровень произведенных при этом затрат, качество контроля, удовлетворенность контролируемых.

Таким образом, контроль как вид юридического процесса представляет собой определенные правовыми нормами последовательные процедуры установления качества принимаемых в сфере государственного управления нормативных правовых актов и эффективности их реализации государственными органами, должностными лицами и государственными служащими с целью предупреждения нарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, минимизации по-

следствий подобных правонарушений и восстановления нарушенных прав.

Отдельное внимание следует уделить контрольному процессу, реализуемому самими органами исполнительной власти. Это административный процесс в «чистом» виде. Органы исполнительной власти и должностные лица, наделенные контрольной компетенцией, исполняют прямые требования закона, самостоятельно устанавливают подзаконные нормы права, организуют применение правовых норм, а в необходимых случаях осуществляют правоохранительные, юрисдикционные функции в пределах своих полномочий.

Для анализа структуры и содержания данного вида контрольного процесса будем придерживаться позиции тех административистов, которые понятия «процесс», «производство», «процедура» рассматривают как общее, частное и единичное. В рамках такого подхода логично говорить о контрольном мини-административном процессе или самостоятельном административном производстве, сохраняющем все основные характеристики контрольного процесса. Однако следует особо подчеркнуть неоднородность процесса контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, которая проистекает из различий контроля и административного надзора как видов исполнительно-распорядительной деятельности. В этой связи предлагается рассмотреть контрольное производство и надзорное, осуществляемое органами исполнительной власти, производство.

Как специфическая форма государственной деятельности, контроль обладает собственными функциями: корректировки, социальной превенции, правоохраны¹. По нашему мнению, именно соотношение объема этих функций является критерием разграничения контроля и надзора в процессуальном плане. Предупреждение возможных правонарушений, определение мер по устранению причин и условий, способствующих их совершению, в равной степени присущи как контрольному, так и надзорному производству. Но этого нельзя сказать о функциях корректировки и правоохраны.

В контрольном производстве превалирует функция корректировки, которая предполагает совершение вышестоящим органом исполнительной власти ряда позитивных процедур по установлению соответствия функционирования подчиненного органа исполнительной власти или организации требованиям законов или иных нормативных правовых

¹ См. подр.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 31–35.

актов и корректирование выявленных отклонений прежде всего организационно-распорядительными средствами. Только в случае выявления правонарушения субъект контроля прибегает к правоохране — привлекает виновного к юридической ответственности (как правило, дисциплинарной) либо ходатайствует об этом перед соответствующим должностным лицом. Если по результатам контроля будут установлены признаки состава административного правонарушения или преступления, то соответствующие материалы передаются в компетентные органы. Подобным образом контрольное производство осуществляется:

- 1) Правительством РФ в отношении органов исполнительной власти;
- 2) федеральными министерствами в отношении находящихся в их ведении федеральных служб и агентств (ведомственный контроль);
- 3) высшими должностными лицами (руководителями высшего исполнительного органа государственной власти) субъектов Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) государственными органами в отношении их структурных подразделений, территориальных органов, а также организаций, предприятий и учреждений, находящихся в ведении соответствующих государственных органов (внутриведомственный контроль);
- 5) органами исполнительной власти в отношении органов местного самоуправления, в пределах переданных им полномочий.

Административно-надзорная деятельность в большей степени носит не управленческий, а правоохранительный характер. Управленческую функцию надзора реализуют специально уполномоченные органы исполнительной власти и их должностные лица в отношении организационно неподчиненных объектов. Одновременно надзорные полномочия непосредственно связаны с административным принуждением и направлены на строгое и точное исполнение государственными органами, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, обеспечивающих жизнедеятельность и безопасность гражданина, общества и государства. Поэтому надзорное производство включает комплекс управленческих (например, планирование, организация проверок) и, в большей мере, административно-юрисдикционных процедур по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, восстановлению установленного правопорядка и привлечению виновных к административной ответственности. В этом наша позиция несколько отличается

ся от мнения как тех ученых, кто относит административно-надзорное производство к административно-процедурной деятельности¹, так и тех, кто относит его к административно-юрисдикционной².

Административный надзор осуществляется, как правило, федеральными службами, их территориальными органами, а также надзорными органами субъектов Российской Федерации³.

Таким образом, контроль, являясь разновидностью административного процесса, представляет собой установленный процессуальными нормами порядок деятельности органов государства и институтов гражданского общества по установлению соответствия требованиям законности, целесообразности и эффективности принимаемых в сфере государственного управления нормативных правовых актов и практики их реализации, а также корректирование выявленных отклонений с помощью организационно-правовых средств.

Контроль относится к «смешанным» юридическим процессам, сочетая в себе управленческие и юрисдикционные процедуры. При широком подходе к рассмотрению государственного управления контрольный процесс осуществляется специально созданными государственными органами (прокуратура, счетные палаты, уполномоченные по правам человека и т.п.) либо государственными органами и институтами гражданского общества, имеющими контрольные полномочия в соответствии с законом (Президент Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, суды и т.д.).

В рамках административного процесса контроль и надзор являются отдельными административными производствами, что обусловлено различиями контроля и надзора как видов управленческой деятельности. В собственно контрольном производстве доминируют позитивные (управленческие) процедуры, тогда как в административно-надзорном производстве преобладают юрисдикционные (охранительные) процедуры.

¹ См., напр.: Административное право России: Учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: Проспект, 2009. С. 666.

² К административно-юрисдикционной деятельности относят административно-надзорное производство Ю.Н. Старилов и А.В. Мартынов. См. подр.: Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография. – М., 2010. С. 394–399.

³ См. подр.: Шишкина А.В. Сравнительная характеристика административно-надзорных органов в субъектах РФ // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 912–921.

Контроль реализуют вышестоящие органы исполнительной власти в отношении подчиненных органов и организаций. Административно-надзорное производство осуществляют, как правило, федеральными службами и надзорными органами субъектов Российской Федерации в отношении организационно неподчиненных органов публичной власти, организаций независимо от формы собственности, граждан.

Список литературы

1. Административное право России: Учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: Проспект, 2009.
2. Вопленко Н.Н. Основные способы применения советского права // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: Сборник научных трудов. – Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1980.
3. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987.
4. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография. – М., 2010.
5. Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: Дис. ... докт. юрид. наук. – Самара, 2005.
6. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР: Монография. – М.: Юридическая литература, 1964.
7. Солдатова О.Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2014.
8. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968.
9. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985.
10. Шишкина А.В. Сравнительная характеристика административно-надзорных органов в субъектах РФ // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 912–921.

О ЦЕЛЯХ НАДЗОРНО-КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ТЕКУЩЕГО МИРОВОГО СОЦИАЛЬНОГО КРИЗИСА

Я.А. Гейвандов

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Проблемы контроля и надзора вызывали и продолжают вызывать особый интерес у представителей науки и практики независимо от того, на каких принципах строятся экономические отношения в обществе, каково государственное устройство или механизм функционирования власти в стране.

Обеспечение качественного контроля и надзора важно на любом этапе развития общества. Исторический опыт России, в этом смысле, подтверждает вышеупомянутый вывод.

Одной из важнейших задач науки является осознание и формулирование идей о контроле и надзоре как явлениях, в первую очередь социальных, а затем политических, правовых или экономических. От этого зависят цели, принципы и методы организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Происходящие события общемирового масштаба свидетельствуют о возникновении серьезных проблем не только в мировой политике, экономике и финансовой системе. Явления, именуемые в средствах массовой информации мировым финансовым кризисом, как представляется, в реальности свидетельствуют о возникновении мирового социального кризиса. Поэтому именно в контексте текущего мирового социального кризиса отношений представляется актуальным рассмотреть проблемы надзорно-контрольной деятельности в общеотраслевом смысле, как явления не только правового, но в первую очередь социально-политического, являющегося важнейшей функцией любого государства, включая нашу страну — Российскую Федерацию.

Важно понимать, что и надзорная, и контрольная, и любая другая регулирующая и правоохранительная деятельность должны быть направлены на создание условий для поступательного развития общества (эко-

номического, социального, политического, правового, военно-оборонительного).

Между тем в общественном сознании и в сознании некоторых должностных лиц сложилось отношение к надзорно-контрольной деятельности, исключительно как к способу выявления правонарушений, злоупотреблений и недостатков. К сожалению, именно упомянутые идеи оказались в основе правового регулирования и организации существующего правового механизма контрольно-надзорной деятельности. Именно на реализацию вышеназванных идей в качестве основных целей контрольно-надзорной деятельности нацелены соответствующие должностные лица, причем не только государственные (муниципальные), но и корпоративные.

Однако в современных кризисных условиях было бы ошибочно надзорно-контрольную деятельность рассматривать исключительно как средство ограничения, предупреждения, выявления, пресечения и/или наказания неправомерного поведения, как, например, это делается 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»¹.

Особенно неприемлемо, когда сама государственная власть позиционирует контроль и надзор как деятельность государства, от которой предпринимателям будто бы требуется защита.

То, что у предпринимателей и общества в целом сложилось негативное отношение к контрольно-надзорной деятельности — факт общеизвестный со времен распада Союза ССР, обусловленный различными факторами (историческими, экономическими, социально-политическими, правовыми, включая коррупционные, и т.п.).

Но, представляется странным, когда негативное отношение к важнейшему направлению государственной деятельности проявляют не отдельные граждане или оппозиционно настроенные социальные группы, не предприниматели или их общественные объединения, а само государство в принимаемых федеральными органами государственной власти правовых нормах.

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федер. закон Рос. Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

Принимая правовые акты, подобные Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», само государство признает не позитивную, а негативную направленность контроля и надзора.

Так, из самого названия Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» следует официальное признание федеральных законодателей того факта, что в процессе контрольно-надзорной деятельности якобы нарушаются права субъектов предпринимательской деятельности.

В качестве примера проявления негативного подхода самого государства к собственной контрольно-надзорной деятельности можно привести определение государственного контроля (надзора), которое дается в ст. 2 уже упомянутого 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».

В упомянутом Федеральном законе государственный контроль (надзор) характеризуется как деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных вышеназванным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее — обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации 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.

Как видим, федеральное законодательство даже не упоминает в качестве цели контроля (надзора) содействие (оказание помощи) субъектам предпринимательства в налаживании их деятельности в соответствии с установленными обязательными требованиями.

Между тем именно государство, его органы власти и должностные лица призваны и обязаны стать главными защитниками не только общественных интересов, но и прав и законных интересов личности (граждан и юридических лиц).

Общество заинтересовано в свободе предпринимательства или в свободной реализации прав и законных интересов своих членов, без постоянного вмешательства со стороны государства.

Наряду с этим и общество, и граждане также нуждаются в получении качественных услуг от субъектов предпринимательской деятельности, от публичных институтов и общественных объединений.

Однако без налаженной контрольно-надзорной деятельности обеспечить предоставление качественных услуг весьма затруднительно, особенно когда надзор и контроль осуществляются не в постоянном, непрерывном режиме, а эпизодически.

Очевидно, пришло время осмысления путей (направлений) дальнейшего совершенствования основных идей и принципов контроля и надзора, его переориентации с формального сбора негатива и оснований для привлечения к ответственности, к содействию функционированию всех социально значимых институтов и субъектов (государственных и частных) в интересах потребителей, отдельных граждан, социальных групп, всего общества и государства в целом.

Необходимо признать целесообразность уточнения целей контрольно-надзорной деятельности. Они не должны ограничиваться исключительно выявлением правонарушений и применением наказания к правонарушителю. Подобный подход недопустим и вреден с точки зрения обеспечения стабильного и позитивного развития общества, устойчивости государственно-правового механизма, обеспечения принципов конституционной законности и справедливости.

Цели надзорно-контрольной деятельности в современных кризисных условиях нуждаются в уточнении. Надзорно-контрольная деятельность должна обеспечивать обязательное позитивное взаимодействие между органами контроля и надзора и лицами, деятельность которых контролируется.

От контрольных и надзорных органов и должностных лиц следует требовать не просто предупреждения правонарушений, формального

обнаружения недостатков или привлечения к юридической ответственности правонарушителей, но и формулирования конкретных рекомендаций по устранению выявляемых нарушений, а в некоторых случаях и оказания помощи подконтрольному (поднадзорному) лицу в их преодолении.

Надзорно-контрольная деятельность как важнейшая функция государства, а в некоторых случаях общественных и коммерческих организаций (например, в финансово-банковской системе) должна способствовать позитивному развитию общественных отношений, в том числе росту экономической активности и частной инициативы населения, повышению производительности труда в обществе, росту производства и сферы услуг, с опорой на которые и может формироваться эффективная социальная, экономическая, финансовая, политическая, правовая, военно-оборонительная основа Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что надзорно-контрольная деятельность осуществляется не только в экономической или финансовой сфере, в строительстве или на производстве, в налоговой или бюджетной сфере.

Не менее важно обеспечить эффективность надзорно-контрольной деятельности и в других сферах государственной и общественной жизни, например в сфере государственного строительства, правосудия и правоохранительной деятельности, в сфере социального обеспечения, в сфере обороны и безопасности.

Уточнение целей надзора и контроля могло бы способствовать обеспечению законности, обеспечению прав и законных интересов государства, общества и конкретных лиц (юридических и физических) во всех сферах единого социального организма. Так, необходимо исключить повторение в будущем известных случаев отключения от электроснабжения подразделений Ракетных войск стратегического назначения и Военно-космических сил в 90-е годы прошлого века, происходившие, в том числе, из-за отсутствия должного понимания целей контроля и надзора в сфере обеспечения обороны и безопасности России.

Итак, стоит подумать, как реформативировать контрольно-надзорную деятельность так, чтобы в процессе ее реализации главным было не столько и не только выявление нарушений, но и оказание содействия (помощи) подконтрольным (поднадзорным) лицам в приведении их деятельности в соответствие с установленными стандартами, требованиями и правовыми нормами.

Эффективная надзорно-контрольная деятельность — один из элементов, обеспечивающих суверенитет любого государства, а надлежа-

щее качество данной деятельности — важнейшее направление противодействия (преодоления) мировому социальному кризису, развивающемуся в современном мире. Сможет ли российское общество без серьезных последствий преодолеть текущий кризис, зависит, в том числе, от того, насколько эффективно надзорно-контрольная функция государства регулируется и реализуется.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность могла бы быть реформатирована и нацелена не только на выявление недостатков (нарушений) и назначение наказания, но и на реализацию позитивных целей. Например, целей, направленных на содействие в устранении выявляемых нарушений, особенно допущенных без умысла проверяемого лица.

Реализация предложенного подхода, конечно же, потребует серьезного обсуждения, а в случае принятия — создания специальных административно-правовых режимов, которые могут оказаться востребованными в процессе преодоления текущего мирового кризиса и принятых некоторыми государствами антироссийских экономических и политических санкций, а также в контексте антикоррупционных мероприятий, проводимых в стране.

Надзорно-контрольная деятельность есть продолжение и воплощение другой, не менее важной публично-правовой функции — функции регулирования. Предлагаемое уточнение целей контрольно-надзорной деятельности может способствовать выявлению недостатков, пробелов и противоречий в правовом регулировании и в правоприменительной практике со стороны самих органов государственной или муниципальной власти либо уполномоченных ими лиц.

Следовательно, реализация изложенного выше предложения может способствовать достижению единства целей регулирования, контроля, надзора, а также взаимной ответственности регулятора и лиц, чья деятельность регулируется, в части достижения общих социально значимых и социально полезных целей.

Список литературы

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федер. закон Рос. Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

КЛАССИФИКАЦИ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ЦЕЛЕЙ, ЗАДАЧ И ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

С.М. Зырянов

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Контроль как функция, внутренне присущая любому управлению, многолик. И в сфере государственного управления контрольная функция пронизывает все управленческие отношения. Вместе с тем контроль не тождественен управлению. Нельзя ручное управление, осуществляемое Банком России в отношении банковской системы под наименованием банковского надзора, распространять на все сферы государственного управления. В этой сфере в роли контролера выступают не только специально создаваемые с этой целью контрольные органы, но абсолютно все субъекты управления. Каждый начальник, руководитель, командир, любое должностное лицо, получившее властные полномочия по отношению к другим лицам, пусть даже на короткий срок и для решения незначительной управленческой задачи, приобретает обязанность контролировать исполнение его управленческих актов, адресованных подчиненным ему работникам, либо исполнение предписаний нормативных правовых актов их адресатами.

В этой связи возникает вопрос о возможности законодательной регламентации государственного контроля и унификации законодательства о государственном контроле и муниципальном контроле. Актуальность проблеме придает факт внесения разработанного Минэкономразвития России проекта федерального закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — законопроект).

Идея единого федерального закона, который устанавливал бы общие принципы, общие основания, общие требования, общие процедуры, формы и методы государственного контроля озвучивалась уже неодно-

кратно в отечественной литературе¹. Проблема лишь в том, что каждый из авторов, говоря о государственном контроле, понимает под ним что-то свое.

Несмотря на такое всеобъемлющее наименование, из предмета регулирования будущего федерального закона исключается 11 видов контрольных или сходных с контрольными функций, как то: парламентский контроль, прокурорский надзор, административное расследование, расследование причин возникновения аварий, чрезвычайных ситуаций, контроль в области противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулирования рынком, государственный контроль за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления и др.

Кроме того, в законопроекте названы 58 видов лицензионного контроля, 2 вида федерального государственного ветеринарного контроля и надзора, 2 вида федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля и надзора, 3 вида государственного контроля и надзора за безопасным обращением с пестицидами и ядохимикатами, всего почти 200 видов федерального государственного контроля и надзора. К этому надо добавить более 40 видов регионального государственного контроля и надзор и 15 видов муниципального контроля и надзора. Таким образом разработчики законопроекта предложили классификацию видов государственного контроля и надзора по признаку направления поднадзорной или подконтрольной деятельности и по признаку субъекта.

В части 1 ст. 6 законопроекта устанавливается, что государственный и муниципальный надзор направлены на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований и осуществляются в целях обеспечения законности и безопасности в соответствующих сферах деятельности.

¹ Баранов М.Л. Конституционно-правовые основы деятельности Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти // Новый юридический журнал. 2012. № 4. С. 66–74; Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18–28; Тарасов А.М. Государственный контроль в России. – М., 2008; Черкасов К.В. Вопросы реализации контрольно-координационных полномочий Президента России на межрегиональном уровне государственного управления: сущность, перспективы оптимизации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 43–46 и др.

В части 1 ст. 7 законопроекта дается дефиниция понятия «государственный и муниципальный контроль» как деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в целях обеспечения законности, безопасности и иных целей особого порядка правового регулирования.

Сопоставление положений статей 6 и 7 законопроекта приводит к выводу о том, что контроль отличается от надзора, по мнению авторов законопроекта, наличием у контроля дополнительной цели — «иные цели особого порядка правового регулирования», а также возможностью применения по фактам выявляемых нарушений обязательных требований не только мер административного принуждения, предусмотренных КоАП РФ, но и иных правоограничительных мер.

В соответствии с частью 2 ст. 7 законопроекта под особым порядком правового регулирования следует понимать разрешительный порядок. Таким образом, вся разрешительная сфера связывается с контролем. Вместе с тем разрешительная сфера настолько широка и всеобъемлюща, что охватывает практически все сферы подконтрольной и поднадзорной деятельности. Дорожное движение, судоходство, добыча природных ресурсов, их переработка, производство, сельское хозяйство, финансовая деятельность, торговля, оборот оружия — везде мы встречаем разного рода разрешения. И в области государственного ветеринарного надзора присутствуют разрешительные документы — сертификаты, выдаваемые органами ветеринарного надзора. Значит, данный вид «надзора» необходимо переименовать в «контроль», как и подавляющее большинство видов надзора.

Данный перечень, даже с учетом исключенных без какого-либо обоснования из сферы регулирования разрабатываемого федерального закона видов государственного контроля, не отражает всего разнообразия видов контрольно-надзорной деятельности. Только в системе исполнительной власти выделяется контроль управлений Администрации Президента Российской Федерации за исполнением федеральными органами исполнительной власти поручений Президента РФ, контроль Правительства РФ за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, контроль федеральных министерств за деятельностью подведомственных служб и агентств, контроль федеральных органов исполнительной власти за реализацией переданных полномочий исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и со стороны субъектов — за органами местного самоуправления. В последнее время вносятся законопроекты, регламентирующие

контроль (надзор) по вертикали «федерация – субъект – муниципалитет» уже не только в части осуществления переданных полномочий, но в более широкой сфере — в части соблюдения обязательных требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами. Действует уже множество региональных законов, регламентирующих порядок осуществления уполномоченным органом контроля за осуществлением переданных отдельных полномочий.

Областной закон Ленинградской области от 18 июля 2011 г. № 57-ОЗ (ред. от 19.12.2014) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Ленинградской области, по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан»¹ устанавливает, что контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий осуществляется в ходе рассмотрения жалоб и обращений граждан и организаций, изучения отчетов, проведения проверок, в том числе выездных, истребования объяснений и материалов, заслушивания докладов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления о проделанной работе. В случае выявления нарушения положений бюджетного законодательства, жилищного законодательства, федеральных законов «О статусе военнослужащего» и «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ведомственных правовых актов, названного Областного закона и (или) приказов уполномоченного органа, уполномоченный орган вправе давать письменные предписания об устранении таких нарушений; отменять или приостанавливать действия муниципальных правовых актов в части, касающейся осуществления органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий.

О чем говорит такое регулирование контрольных отношений? Во-первых, о том, что порядок осуществления контроля практически не регламентирован, он допускает любые формы и методы контроля. Во-вторых, такая форма контроля, как заслушивание докладов должностных лиц местного самоуправления, не находящихся в подчинении уполномоченного органа, фактически позволяет рассматривать их как подчиненных. Об этом же свидетельствует наделение уполномоченного органа правом отменять акты органа местного самоуправления. Изме-

¹ КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство.

нение характера отношений властей субъекта Российской Федерации и местного самоуправления обусловлено тем, что орган местного самоуправления получает не только государственное полномочие, но и не-обходимое для его реализации финансирование.

Представляется, что для выбора форм и методов правового регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением государственного контроля и надзора, необходимо в первую очередь руководствоваться целями контрольно-надзорной деятельности.

Из теории государственного контроля, созданной учеными-административистами второй половины прошлого века, мы знаем, что цель контроля состоит прежде всего в «налаживании» нормального функционирования объекта управления. Наиболее отчетливо эта особенность контроля проявляется в ведомственном контроле. Контроль как канал обратной связи позволяет оперативно получить информацию об исполнении управленческих решений. Последующие обработка и анализ этой информации дают возможность корректировки управленческих решений, чтобы добиться нормального функционирования объекта управления.

Конечно, в предмет ведомственного контроля входят законность и целесообразность, эффективность деятельности объекта контроля. Однако перечисленные показатели — следствие нормального функционирования. Нарушения законности сотрудниками контролируемого подразделения свидетельствуют о ненадлежащем управлении этим подразделением, низким уровнем исполнительской дисциплины. Таким образом, выявление в процессе контроля нарушений не должно быть самоцелью.

Ежи Старосьяк писал, что при выборе между внезапной и плановой проверкой надо стремиться к открытости, поскольку цель проводимой проверки не может заключаться в выявлении возможно большего числа правонарушений и недостатков. Пусть предупрежденные сотрудники проверяемого подразделения подготовятся к проверке, приведут в порядок дела и документы. А в случае обнаружения недостатков следует оказать методическую помощь, научить работать в соответствии с установленными требованиями. Ведь проверяющие и проверяемые делают общее дело. В части ведомственного или надведомственного государственного контроля идеи Е. Старосьяка остаются актуальными.

Другое дело, когда между субъектом и объектом контроля нет ведомственной связи. Например, когда объектом контроля является гражданин или негосударственная организация. Нельзя требовать от инспек-

тора ДПС, чтобы он обучал водителя знаниям и навыкам управления транспортным средством. Можно согласиться с авторами законопроекта в том, что предметом государственного надзора является законность, а целью — безопасность, обеспечиваемая путем строгого соблюдения обязательных требований.

Попытка закрепить особенности осуществления государственного контроля в разрешительной системе, предпринятая в ст. 14 законопроекта, требует от нас вспомнить классификацию контроля по времени на предварительный, текущий и последующий. Данная классификация имеет большое практическое значение и непосредственно связана с правовыми последствиями, формами и методами.

Предварительный контроль применяется как в сфере ведомственного контроля, так и в разрешительной системе. Отличие заключается в том, что в разрешительной системе основанием для проведения соответствующих мероприятий является заявление лица, желающего получить разрешение. В вертикальных отношениях предварительный контроль является обязательным, как, например, развод нарядов патрульно-постовой службы. И, соответственно, выявление нарушений обязательных требований в разрешительной сфере влечет отказ в выдаче разрешения, но не влечет каких-либо наказаний, тогда как в ведомственном контроле непрохождение предварительного контроля квалифицируется как дисциплинарный проступок, влекущий соответствующее взыскание.

Сходная форма предварительного контроля существует в трудовых отношениях — допуск водителя, пилота, машиниста в рейс, медицинский осмотр, проверка наличия необходимых документов. И здесь попытка выйти на работу в состоянии опьянения квалифицируется как дисциплинарный проступок.

В этом отношении авторы совершенно правильно указали в ч. 4 ст. 14 законопроекта, что выявление нарушений разрешительных требований при проверке лица, обратившегося за разрешением, не может быть основанием для применения по отношению к этому лицу правоограничительных мер.

Что касается текущего контроля (надзора), то здесь различия между ведомственным контролем и надзором (в классическом понимании) гораздо более значительны, чем различия между государственным надзором и государственным контролем в значении, используемом в законопроекте.

Причем различия связаны в значительной степени с правовыми последствиями. Выявление нарушений в ходе ведомственного контроля

влечет различную реакцию со стороны органов управления, которые могут быть одновременно субъектами ведомственного контроля, а могут и не быть, но информация, предоставляемая субъектами контроля, представляет собой необходимые данные для осуществления управления. По результатам контрольных проверок могут применяться дисциплинарные меры, поощрения, кадровые решения, направление работников на переподготовку, усиление коллектива опытными работниками и т.д.

В свою очередь, выявление нарушений в ходе проверки юридического лица органом государственного контроля (надзора) влечет применение мер административного принуждения (возможно и уголовного, если выявленное нарушение содержит признаки преступления, а также гражданско-правового в целях возмещения причиненного вреда). Такая ограниченная реакция обусловлена тем, что предметом проверки может быть соблюдение обязательных требований, нарушение (несоблюдение) которых образует состав административного правонарушения. Возможна дача обязательного для исполнения предписания — универсальное средство, применяемое всеми субъектами государственного контроля (ведомственного, надведомственного) и надзора. Причем реакция субъекта государственного контроля (надзора) будет такой как в разрешительной системе, так и вне ее. Заметим, что во многих случаях отзыв ранее данного разрешения может быть осуществлен только судом и в соответствии с установленным порядком. Предоставление же полномочия отзываться ранее данные разрешения контрольно-надзорным органам является административным барьером и коррупциогенным фактором, от которого надо избавляться.

В этой связи необходимо отметить еще один вид ведомственного контроля, осуществляемого специальными инспекциями, формируемыми в структурах федеральных органов исполнительной власти, как, например, инспекции пожарного надзора, ветеринарные и санитарные инспекции в Минобороны России, в МВД России и т.д. Данные инспекции осуществляют ведомственный контроль, однако в правоприменительной практике они нередко действуют как органы государственного контроля (надзора) и привлекают должностных лиц соответствующих федеральных органов исполнительной власти к административной ответственности. Например, приказом Минобороны России от 3 марта 2008 г. № 96 «О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в Министерстве

обороны Российской Федерации»¹ санитарные врачи Минобороны России наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях. Приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» правом составлять протоколы наделены санитарные врачи МВД России, несмотря на то, что Положение об осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках МВД России, утвержденное приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 82, не предусматривает возможности применения мер административного принуждения в данной области. В этой связи можно отметить тенденцию расширения административной ответственности должностных лиц за служебные проступки.

Последующий контроль может осуществляться в нескольких формах в зависимости от того, что послужило основанием для его проведения. В нормальных условиях последующий контроль заключается в оценке результатов деятельности объекта управления. Типичными видами последующего контроля являются камеральные и другие документарные проверки, проводимые в отношении прошедших периодов, изучение докладов, отчетов, рапортов. При этом могут быть выявлены нарушения обязательных требований, влекущие применение мер административного (или дисциплинарного) принуждения, в ведомственных системах могут применяться поощрения.

В случае чрезвычайной ситуации, аварии, катастрофы, поступления жалобы на нарушение прав потребителя, заявления о совершении правонарушения последующий контроль проводится уже в формах служебной проверки, административного расследования, расследования причин аварий, несчастных случаев и т.д. В соответствии с ч. 2 ст. 1 законопроекта частично последующий контроль выводится из предмета его регулирования, частично рассматривается как текущий (внеплановые проверки по жалобам или заявлениям).

Определение в ст. 13 законопроекта объектов государственного и муниципального контроля и надзора позволяет классифицировать контрольно-надзорную деятельность по объекту. Однако согласиться с тем, что объектами контроля могут быть имущество, производственные объекты, транспортные средства, материалы, продукция, невозможно.

¹ СПС КонсультантПлюс.

Заместитель министра здравоохранения Российской Федерации А.Е. Вилькен в 1997 г. утвердил Инструкцию о системе фармацевтического контроля наркотических, психотропных, сильнодействующих и ядовитых лекарственных средств, используемых на территории Российской Федерации¹. Спрашивается, как можно контролировать взрывчатые или наркотические вещества? Периодически взвешивать, устанавливать химический состав, следить, чтобы не убежали? Их можно учитывать, но нельзя контролировать. Конечно же, речь должна идти о контроле за поведением (действиями, бездействием) каких-то лиц, которые должны эти вещества хранить, производить, уничтожать, перевозить, перерабатывать и т.д. То есть контроль не за веществом, а за тем, как с этим веществом обращаются.

Проведенный анализ нормативного правового материала и законопроекта свидетельствует о крайней сложности разграничения контрольной и надзорной функции и классификации видов государственного контроля и надзора. Возможна классификация по различным основаниям, однако допускаемое разработчиками законопроекта смешение контрольных полномочий различных субъектов приводит к тому, что граница между контролем и надзором размывается.

Несмотря на это, представляется необходимым в большей степени не терминологическое, а содержательное разделение нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в зависимости от характера отношений между субъектом и объектом контроля или надзора. Именно характер отношений определяет допустимые цели и задачи контроля и надзора, предметы, поводы и основания проведения контрольно-надзорных мероприятий, возможные правовые последствия выявления нарушений.

В заключение отметим, что за последние несколько лет во многие законодательные акты, регламентирующие контрольно-надзорную деятельность, были внесены изменения, приводящие терминологию в соответствие с классическим представлением о соотношении контроля и административного надзора. С той лишь особенностью, что термин «административный надзор», будучи захвачен Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в контрольно-надзорном законодательстве не используется. Вместо него говорят о федеральном государственном надзоре и о региональном государственном надзоре. Возможно, не сле-

¹ Новая Аптека. 1998. Август.

дует на ходу кардинально менять терминологию с тем, чтобы вновь проводить глобальный пересмотр всего законодательства о контроле и надзоре и об административных правонарушениях?

Список литературы

1. Баранов М.Л. Конституционно-правовые основы деятельности Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти // Новый юридический журнал. 2012. № 4. С. 66–74.
2. Новая Аптека. 1998. Август.
3. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18–28.
4. Тарасов А.М. Государственный контроль в России. – М., 2008.
5. Черкасов К.В. Вопросы реализации контрольно-координационных полномочий Президента России на межрегиональном уровне государственного управления: сущность, перспективы оптимизации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 43–46 и др.
6. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Ленинградской области, по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан / Областной закон Ленинградской области от 18 июля 2011 г. № 57-ОЗ (ред. от 19.12.2014). СПС Консультант-Плюс.
7. О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в Министерстве обороны Российской Федерации / Приказ Минобороны России от 3 марта 2008 г. № 96. СПС КонсультантПлюс.

ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЯ: ЕГО МЕСТО И РОЛЬ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Н.И. Побежимова

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Тема контроля, выбранная для проведения I Всероссийской юридической конференции, состоявшейся в Нижнем Новгороде на базе Государственного университета им. Лобачевского, является актуальной. Она вызвала огромный интерес со стороны как теоретиков, так и практических работников.

В рамках проводимых в настоящее время в России реформ, и прежде всего административной реформы, поставлены задачи по модернизации России, по совершенствованию государственного управления, повышению эффективности деятельности органов государства, приведению их действий и решений в соответствие с интересами всего общества и каждого гражданина.

Реформирование системы контрольно-надзорной деятельности является в настоящее время одной из приоритетных задач в рамках нового этапа преобразований в сфере государственного управления. Очевидно, что как нынешняя система контрольно-надзорной деятельности, так и тенденции ее развития последних лет явно расходятся с настоящей необходимостью обеспечения и восстановления экономического роста.

В то же время, как отмечал А.Ф. Ноздрачев, в конце 2010 года истек срок реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации 2006–2010 гг., одной из целей которой являлось ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательской деятельности посредством проведения мероприятий, направленных на оптимизацию деятельности по осуществлению функций контроля и надзора¹.

¹ Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18–29.

В 2015 году в своем послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации подчеркнул, что изменения в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов происходят очень медленно, по-прежнему доминирует обвинительный уклон¹.

В данной ситуации в юридической литературе на повестку дня выносятся вопросы о необходимости «создания юридического механизма контроля общества за законодательной, правоприменительной и правоохранительной деятельностью органов государства»², о самой контрольной власти и создании единого органа, который будет осуществлять эту «новую ветвь власти — контрольную».

I. Видимо, сначала надо остановиться на таких понятиях, как контроль и его научная концепция в современных условиях. Ведь проблемы контроля и в прошлые века занимали умы многих ученых и к ним постоянно апеллировали еще Тейлор, Файоль, рассматривая контроль в числе других функций управления.

Вопросы контроля исследовались многими юристами и в XX веке. Так, темой диссертационных исследований государственного, ведомственного и народного контроля были работы М.С. Студеникиной, Н.И. Побежимовой, Е.В. Шориной. В XXI веке тема надзора и контроля, их содержание и соотношение этих понятий достаточно глубоко и подробно были рассмотрены в диссертациях и монографических работах С.М. Зырянова и А.В. Мартынова.

К проблемам контроля и надзора обращались авторы учебной литературы.

Так, например, в учебнике по административному праву, опубликованному уже в настоящее время, контроль рассматривается как одна из функций государственного управления, и, по мнению Б.В. Россинского, она состоит в «установлении соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, в изучении и оценке результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления, установлении соотношения намеченного и сделанного в системе государственного управления»³.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // «Принять вызов и победить». Российская газета. 2015.

² Публичный интерес в административном праве. К 90-летию Института государства и права Российской академии наук. – М., 2015. С. 5.

³ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 9-е изд. доп. и перераб. – М.: Норма, 2009. С. 44.

Как нам представляется, в современных условиях необходимо рассматривать контроль не только государства, исследуя его как функцию лишь государственного управления, но и контроль, осуществляемый и обществом, и гражданином, отношения между которыми претерпевают существенные изменения.

В этом аспекте представляется неправомерным выделение только государственных органов и должностных лиц, для которых контрольная деятельность является либо основной, либо одной из основных.

Однако в российской юридической литературе в большей степени речь идет о контроле государственным, в лучшем случае упоминается еще и муниципальный контроль. Более того, в настоящее время усиленно муссируется идея о необходимости принятия федерального закона именно об этих видах контроля и предметом дискуссий являются уже три предложенных варианта подобного проекта закона. Вот только непонятно, что же это будет за орган — колосс, который попытается, по Пруткову, объять необъятное?

Ведь в России и Федеральное собрание и его палаты, Президент Российской Федерации и его полномочные представители в федеральных органах, Правительство РФ, федеральные государственные органы и органы субъектов РФ в процессе своего функционирования обязаны и фактически осуществляют контроль не только в рамках деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, но и далеко за этими пределами.

Есть в России Администрация Президента РФ, в которой функционирует Контрольное управление, а также возглавляемые Президентом РФ Государственный совет и Совет безопасности, наделенные контрольными полномочиями. По своему направлению эффективно действует Счетная палата РФ и целый ряд других структур.

В то же время среди всех государственных органов в Конституции РФ (ст. 110) Правительство РФ названо органом, осуществляющим исполнительную власть, и в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» оно является высшим исполнительным органом государственной власти России, призванным исполнять и контролировать исполнение законов и подзаконных актов, безусловно, в том числе Указы Президента Российской Федерации. Однако глава государства, издав в 2012 г. серию указов, направленных на совершенствование государственного управления, в последующем неоднократно обращал внимание Правительства РФ на необходимость кон-

троля за их исполнением и критиковал правительство за ненадлежащий контроль за их реализацией.

При рассмотрении административно-правового статуса Правительства Российской Федерации в юридической литературе было высказано даже предложение, в котором аргументировалась необходимость надделения его более четкими полномочиями для осуществления непосредственного контроля за деятельностью всей системы исполнительной власти в целом¹.

И здесь, видимо, надо говорить не о «возможности» осуществления контрольной власти этими органами в случае надления их соответствующими государственно-властными полномочиями, а о необходимости рационализации органов государственной власти, более четкого формулирования и закрепления функции контроля для всех государственных органов, а не только контрольных, а также установления ответственности при отсутствии должного контроля.

При проведении в России административной реформы к базовым документам относится Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»². Однако помимо контрольно-надзорных функций надление федеральных служб в целом ряде случаев нормативными функциями не дает представления о целостности предложенной концепции и по сути противоречит идее трехзвенного разделения тех функций, выполнение которых возложено на федеральные органы исполнительной власти.

Более того, в действующем российском законодательстве функция контроля так и не сформулирована и не разграничена с функцией надзора.

В то же время изменения отношений между государством, обществом и человеком ставят на повестку дня проблемы функций контроля и их реализации не только государственными федеральными и региональными органами, органами местного самоуправления, но и различными негосударственными формированиями (Общественный народный фронт, Общественная палата), возрождая советские, порой неоправданно забытые законодательство и практику деятельности органов народного контроля. Свидетельством чего является принятие федерального закона «Об общественном контроле».

¹ См.: Публичный интерес в административном праве. Институт государства и права Российской академии наук. – М., 2015. С. 39.

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Следует подчеркнуть роль контроля и всех органов, его осуществляющих, для реализации доверия граждан и всего общества к органам государственной власти, что достаточно подробно было аргументировано в научно-практическом пособии под редакцией А.В. Мартынова¹.

Как сообщалось в средствах массовой информации, в 2015 году только в весеннюю сессию Государственная дума Российской Федерации приняла 278 законов. Как нам представляется, речь должна идти не только о количестве принимаемых законов, но и об их качестве, о решении с их помощью интересов государства и общества.

Возвращаясь еще раз к вопросу разработки проекта закона о государственном и муниципальном контроле прежде всего, по нашему мнению, необходимо решить вопрос о целесообразности и своевременности его принятия, его соотношения с общественным контролем, а также о тех задачах, которые в настоящее время могут быть решены с его принятием, и о том, насколько этот закон будет способствовать сближению интересов государства, общества, бизнеса и человека.

II. Вопрос о контрольной власти относится к вопросам теории, и все доводы о выделении ее в качестве отдельной и самостоятельной ветви власти муссируются в основном представителями теории государства и права². По их мнению, контрольная власть имеет отличные от трех ветвей власти, зафиксированных в ст. 10 Конституции РФ, сущность, содержание, цели и методы регулирующего воздействия.

Однако если проанализировать сущность всех трех ветвей власти, то можно прийти к выводу о том, что их сущность сводится к достижению определенного управленческого результата. Но это же является и сущностью контрольной власти. Содержанием законодательной, исполнительной и судебной власти является соответствующая деятельность государственных органов и должностных лиц, которые используют для ее реализации соответствующие методы управления. Все то же самое можно отнести и к так называемой контрольной власти. Тогда возникает вопрос, а в чем же проявляется самостоятельность этой ветви власти и можно ли говорить о ней как об отдельной ветви власти со всеми вытекающими из этого вывода последствиями? Возникает и еще один вопрос: о каких *особых* полномочиях и особых процедурах, свойственных

¹ Общественное доверие к органам государственной власти, выявление проблем и предложения по их решению. – Н. Новгород, 2013.

² См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М., 2008. С. 194–195.

только и именно не существующей в природе контрольной власти можно вести речь?

Мы солидарны с позицией ученых, которые отрицают наличие в России контрольной власти в качестве отдельной самостоятельной власти, так же как и не видим оснований вести речь о выделении в качестве самостоятельной власти президентской, финансовой власти, власти СМИ и др.

III. Как мы уже ранее отмечали, и по настоящее время не смолкают дискуссии, в том числе, и о соотношении таких понятий, как «контроль» и «надзор». Причем каждый из административистов предлагает свое обоснование для разграничения этих понятий. Не ушел от решения этих вопросов и А.В. Мартынов, попытавшись выделить те признаки, которые характеризуют в современных условиях административный надзор и тем самым позволяют, по его мнению, разграничить понятия контроля и надзора.

Многие ученые, к мнению которых присоединяюсь и я, считают, что не только в ходе, но и после осуществления административного надзора должностные лица органов надзора *не вправе вмешиваться* в непосредственную деятельность поднадзорных органов, не вправе отменять, изменять их решения. В то же время если речь идет о деятельности контрольных органов, то они-то как раз вправе не только вторгаться (вмешиваться) в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых органов, но и приостанавливать ее, и даже налагать на контролируемых взыскания. Таким образом, речь должна идти не только о содержании контрольной и надзорной деятельности, но и о ее юридических последствиях.

Об особой актуальности контроля говорится применительно ко многим сферам деятельности нашего государства, и особенно в отношении бюджетной сферы, в связи с чем в 2015 году создается межведомственная система контроля за целевым расходованием средств, выделяемых по линии гособоронзаказа, ужесточается контроль за прохождением средств по всей цепочке оборонно-производственной кооперации.

В настоящее время с принятием Кодекса административного судопроизводства можно говорить о деятельности судебных органов по защите прав и свобод как физических, так и юридических лиц от незаконных действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц — то есть о судебном контроле в сфере исполнительной власти.

О соотношении контроля и надзора в одном из учебников по административному праву его авторы Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков рассматривают надзор как один из видов контроля, который осуществляется, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений)¹.

В данном вопросе мы не разделяем эту точку зрения, считая контроль и надзор самостоятельными элементами системы управления государством, и солидарны с мнением А.В. Мартынова, взявшего на себя большой труд по разграничению этих понятий², возложив ответственность за формирование всех признаков, присущих, по его мнению, в настоящее время административному надзору и отличающих его от контроля. Видимо, проще было бы остановиться, как это делали и делают многие ученые, на особенностях административного надзора, отличающих его от других видов государственно-управленческой деятельности, и прежде всего от контроля.

Как подчеркнул Конституционный суд РФ, государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая, однако, требует четкого определения полномочий контролирующих органов. Исполнение же ими своих обязанностей должно происходить на основе принципов законности, объективности и беспристрастности³.

Президент РФ отметил необходимость отказа от принципа тотального бесконечного контроля. По его признанию, количество проверяющих органов (заметим, как по линии контроля, так и надзора) настолько велико, что если каждый из них хотя бы раз придет, то можно любую фирму закрывать.

Конституционный суд в своем определении № 1076-0, касающемся внеплановых проверок ФАС России, указал, что законодательно установленное право антимонопольного органа на проведение внеплановых проверок и получение информации, а также обязанность проверяемых фирм предоставить ее не означает произвольного характера действий должностных лиц антимонопольного ведомства.

¹ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 44.

² См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2010. 184 с.

³ Никакой самостоятельности. Конституционный суд внес дополнительные разъяснения для практики антимонопольных проверок // Российская газета. 2015. 8 июня.

Таким образом, в России должны быть созданы и создаются такие условия (правда, не всегда, не везде и не всеми) для функционирования экономической системы России, которые предполагают принятие специальных мер (как в данном случае поступил Конституционный суд РФ), направленных на защиту прав и законных интересов бизнеса.

IV. Главным изменением, как считают некоторые эксперты, в системе осуществления контрольно-надзорной деятельности в России должно стать внедрение риск-ориентированного подхода, предусматривающего проведение проверок и иных мероприятий в ходе контрольно-надзорной деятельности в зависимости от уровня угрозы, исходящей от хозяйствующего субъекта.

Главным недостатком новейшей российской системы они считают избыточный контроль в отношении одних субъектов и неполноценный — в отношении других. Предлагаемый ими вариант, который отвечает интересам потребителей, — отказ от контроля объектов с малыми рисками в пользу полного контроля объектов с высокими рисками.

Как показывает мировая практика, введение риск-ориентированной модели при осуществлении контрольно-надзорной деятельности позволило существенно дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий. Причем следует подчеркнуть, что вышеназванная модель реализуется практически во всех странах с развитой экономикой. При реализации риск-ориентированной модели объекты контроля 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 данном случае можно уловить связь между реализацией этой модели и административно-правовыми режимами, действующими в России.

V. Особого внимания заслуживают появившиеся в последние годы монографии, в том числе работа Н.И. Кононова «Основные категории административного права и процесса».

Акцентируя внимание на тех изменениях, которые после 1991 г. произошли в России в политической, экономической и социальной сферах, чего никто не берется отрицать, нельзя согласиться с целым рядом концептуальных положений, высказанных П.И. Коновым как по определению предмета административного права, так и по некоторым проблемам, касающимся государственного управления. Так, автор утверждает, что, по его мнению, не являются государственным управлением такие функции органов исполнительной власти, как оказание

государственных услуг и правоохранительная деятельность органов исполнительной власти, «в частности, такие ее виды, как обеспечение государственной и общественной безопасности, государственный *контроль* и *надзор*, выявление и пресечение административных правонарушений и привлечение лиц, их совершивших, к административной ответственности»¹.

Так, при формировании предмета административного права, по мнению П.И. Кононова, его образуют в том числе и «отношения, возникающие между физическими лицами и (или) организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них указанных органов (то есть органов исполнительной власти, иных государственных органов и учреждений, исполнительно-распределительных органов местного самоуправления), но находящиеся под контролем (надзором) последних».

Полагаю необходимым при рассмотрении предмета административного права сформулировать наконец-таки научное его определение, а также, учитывая значимость проблем контроля в современных условиях развития российского государства, продолжить рассмотрение вопросов о месте и роли контроля в осуществлении государственного управления и его законодательном оформлении юридическим сообществом.

Список литературы

1. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. – М.: Норма, 2009. С. 7, 17–18.
2. Мартынов А.В. Административный надзор в России: Теоретические основы построения. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2010. 184 с.
3. Никакой самостоятельности. Конституционный суд внес дополнительные разъяснения для практики антимонопольных проверок // Российская газета, 2015. 8 июня.
4. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права, 2012. № 6. С. 18–29.
5. Общественное доверие к органам государственной власти, выявление проблем и предложения по их решению. – Н. Новгород, 2013.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // «Принять вызов и победить» // Российская газета, 2015.
7. Публичный интерес в административном праве. К 90-летию Института государства и права Российской академии наук. – М., 2015. С. 5.

¹ См.: Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. – М.: Норма, 2009. С. 7, 17–18.

8. Публичный интерес в административном праве. Институт государства и права Российской академии наук. – М., 2015. С. 39.
9. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 9-е издание, доп. и перераб. – М.: Норма, 2009. С. 44.
10. Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
11. Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М., 2008. С. 194–195.

НА ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

А.В. Мартынов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В современном Российском государстве вот уже долгое время идет формирование системы государственного контроля и надзора. За более чем два десятилетия пройден трудный путь по построению и совершенствованию системы государственного контроля и надзора, а также и формированию законодательства, регламентирующего осуществление государственных функций по контролю и надзору. При этом стоит констатировать, что этот путь не закончен и предстоит еще полномасштабная реформа системы государственного контроля и надзора, которая соответствовала бы современному положению и развитию общественных, экономических и правовых отношений в Российском государстве.

Важность этой задачи трудно переоценить, так как практически любое современное государство руководствуется сформулированным еще в советское время принципом: «контролирует — значит руководит». Поэтому государственное управление в Российском государстве основано на использовании таких административно-правовых форм и методов, которые непосредственным образом связаны с осуществлением контрольно-надзорной деятельности государственных органов и их должностных лиц.

Следует отметить, что системные проблемы в сфере государственного контроля и надзора связаны не только с отсутствием совершенной правовой основы для осуществления этих видов деятельности, но и с определенным конформизмом и излишним консерватизмом в теории государственного контроля и надзора, которая основана на сложившихся правовых и организационных отношениях в советском государстве.

Так, во многом современные научные работы, посвященные различным аспектам государственного контроля и надзора, продолжают дублировать и ретранслировать сложившиеся идеи и взгляды, сформировавшиеся в советском административном праве, не учитывая изменившееся в России государственное устройство, применяемые демократические принципы осуществления государственного управления, направ-

ленность и трансформацию действующего законодательства, новую практику, сложившуюся в деятельности органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

На современном этапе совершенствование государственного контроля и надзора связано с чрезмерным влиянием государства на предпринимательскую (экономическую) деятельность субъектов свободного рынка.

В некоторых нормативных правовых актах напрямую говорится о необходимости исправления ситуации в этой области и скорейшем принятии мер, направленных на совершенствование законодательства о государственном контроле и надзоре.

Одним из таких правовых документов является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р¹. В ней подчеркивается, что для формирования институциональной среды инновационного развития необходимо совершенствование системы контроля и надзора, предполагающее сокращение административных 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).

Также необходимо 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 нарушения порядка проведения проверок, признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении, значительное сокращение внепроцессуальных проверок со стороны правоохранительных органов.

Важное значение имеет также Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2015 годы, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р².

Целью настоящей Концепции являлось снижение административных барьеров, а среди задач обозначалось совершенствование разрешитель-

¹ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

ной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений.

К мерам снижения административных барьеров были отнесены меры по совершенствованию системы государственного контроля и надзора. Среди них можно выделить следующие.

Во-первых, детализировать законодательство РФ о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах, в соответствии с которыми такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются. Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены положения об осуществлении соответствующего вида контроля и надзора.

Во-вторых, при разработке указанных положений об осуществлении конкретного вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в максимально возможной форме детализировать предмет проверки (какие требования и на соответствие каким нормативным правовым актам проверяются), субъекты проверки, а также формы мероприятий по контролю.

В-третьих, в открытом доступе в сети Интернет должны быть размещены юридически значимые для проведения проверок сведения, включая информацию о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки и к предмету проверки. Также должны быть общедоступны сведения о результатах проведения плановых и внеплановых проверок и статистика результатов проведения таких проверок. Размещение такой информации должно отслеживаться и проверяться.

В-четвертых, законодательно закрепить сохранение ряда отдельных контрольных полномочий за некоторыми государственными учреждениями и ввести их в сферу действия федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

В-пятых, упорядочить порядок привлечения экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю.

В-шестых, завершить введение в промышленную эксплуатацию информационно-аналитической системы «Мониторинг и оценка эффективности деятельности контрольно-надзорных органов» для ведения постоянного мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора).

В-седьмых, провести анализ случаев, связанных с применением норм КоАП РФ как оснований для проверок бизнеса, и при необходимости, подготовить соответствующие проекты нормативных правовых актов, направленных на пресечение такой деятельности.

В-восьмых, в целях организационного совершенствования порядка установления требований к безопасности работ, услуг и процессов, не относящихся к сфере технического регулирования, актом Правительства РФ установить единый порядок разработки и утверждения нормативных технических документов, не относящихся к сфере технического регулирования.

Следует констатировать, что большинство из вышеперечисленных мер не выполнено до настоящего времени, а сама Концепция по срокам действия утратила силу.

Вместе с тем фактически все меры по совершенствованию государственного контроля и надзора, изложенные в данной Концепции, могут являться необходимой основой для разработки нового профильного федерального закона.

Важнейшей правовой основой для реформирования действующей системы государственного контроля и надзора является Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹.

В нем поручено Правительству РФ, во-первых, до 1 января 2013 г. обеспечить замену в отдельных отраслях экономики избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами, включая страхование ответственности; во-вторых, до 1 сентября 2012 г. обеспечить введение административного наказания в виде дисквалификации за грубое или неоднократное нарушение государственными и муниципальными служащими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также за грубое нарушение ими порядка проведения проверочных и иных мероприятий при осуществлении контрольно-надзорных функций.

Следует отметить, что с 2012 года во всех без исключения Посланиях Президента РФ Федеральному собранию РФ уделяется значительное внимание проблемам реформирования и совершенствования государственного контроля и надзора.

¹ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

В Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ 12 декабря 2012 г.¹ говорится об особом внимании к системе контроля надзорных органов. «В таких структурах у нас занято, по разным подсчетам, все равно около миллиона человек. Это практически столько же, сколько, допустим, у нас врачей или учителей. Поручаю Правительству внести предложения по *изменению самих принципов работы контрольных органов*. Контроль — это, безусловно, важнейшая функция государства. Но неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая палочная система».

В Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ 12 декабря 2013 года² также уделено внимание проблемам государственного контроля и надзора: «По-прежнему чувствительная тема для предпринимателей — это избыточное внимание со стороны разного рода контролеров. Контрольная работа нужна, но *работа по изменению принципов деятельности контрольно-надзорных структур должна быть продолжена*. Она ведется и должна быть продолжена, а чтобы дополнительно повысить открытость в этой сфере, предлагаю создать единый федеральный портал, на котором каждая проверка будет иметь индивидуальный номер. И сразу будет видно, кто ее инициировал, в отношении кого она проводилась, какие мотивы были у проверяющего органа, и самое главное — какие результаты получены в ходе этой проверки».

И в следующем Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ (2014 год) уделяется внимание проблеме государственного контроля и надзора: «Мы не в первый раз говорим о необходимости новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов. Но изменения происходят очень медленно. По-прежнему доминирует обвинительный уклон. Вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан. Надо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля. Я сказал, именно навязчивого надзора и контроля, еще остановлюсь на этом поподробнее и предлагаю следующие меры.

Каждая проверка должна стать публичной. В следующем году для этого запускается специальный реестр — с информацией о том, какой орган и с какой целью инициировал проверку, какие результаты полу-

¹ Российская газета. 2012. 13 декабря. № 287.

² Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

чены. Это позволит отсеять немотивированные и, еще хуже, «заказные» визиты контролеров. Добавлю, что эта проблема актуальна не только для бизнеса, но и для бюджетных, муниципальных учреждений, социальных НКО.

Надо, наконец, отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля. Отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений. Ведь понимаете, даже когда мы сейчас уже провели определенную работу по ограничениям и эти ограничения работают вроде бы неплохо, но проверяющих органов так много, что если каждый из них хоть один раз придет — все, можно любую фирму закрывать. Правительство в 2015 году должно принять все необходимые решения по переходу к такой системе, системе ограничений, что касается проверок.

Что касается малого бизнеса, предлагаю предусмотреть для него «надзорные каникулы». Если предприятие приобрело надежную репутацию, в течение трех лет не имело существенных нареканий, то следующие три года плановых проверок в рамках государственного и муниципального контроля вообще не проводить. Конечно, речь не идет об экстренных случаях, когда возникает угроза здоровью и жизни людей»¹.

И наконец, в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ в 2015 году также сделаны акценты на совершенствовании государственного контроля и надзора: «Опросы показывают, что предприниматели пока не видят качественных подвижек в деятельности контрольных и надзорных ведомств. Все поручения на этот счет давно и не единожды даны. Уж сколько мы говорим на этот счет, все сокращаем и сокращаем эти полномочия. Где-то сокращаем, они где-то опять вырастают. Целая армия контролеров по-прежнему мешает работать добросовестному бизнесу. Это не значит, что контролировать не нужно. Конечно, надо контролировать. Но я прошу Правительственную комиссию по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить до 1 июля 2016 года конкретные *предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов*»².

Из всех посланий Президента РФ следует, что существует серьезная проблема в сфере государственного контроля и надзора, связанная с избыточным влиянием на бизнес, предпринимательские структуры, с

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря. № 278.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 3 декабря 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс».

неэффективностью и многозатратностью деятельности контрольно-надзорных органов. При этом Президентом РФ, кроме сокращения избыточных функций и полномочий контрольно-надзорных органов, а также введения новых принципов государственного контроля и надзора, больше ничего не предлагается.

Таким образом, задача, поставленная Президентом РФ, связанная с оптимизацией государственного контроля и надзора, разработкой и введением новых принципов его осуществления, не является простой и однозначной. Поэтому возникли ожидаемые сложности концептуального характера, а именно возник вопрос о совершенствовании действующего закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ или принятии нового федерального закона о государственном контроле и надзоре.

Ответ на данный вопрос имеет очень глубокий характер, так как напрямую зависит от положительных и негативных тенденций, сложившихся в сфере реформирования современной системы государственного контроля и надзора.

Для этого следует проанализировать текущую ситуацию и те предпосылки, которые напрямую влияют на пути совершенствования и реформирования действующей системы государственного контроля и надзора.

Во-первых, незавершенность административной реформы в части построения единой, непротиворечивой и эффективной системы государственного контроля и надзора, основанной на новых принципах.

Так, Концепция административной реформы, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, предусматривала реализацию мероприятий по 8 направлениям, в том числе было выделено направление «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции».

Основная идея заключалась в том, чтобы разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других актов, что позволило бы надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функций по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстояло выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательские центры, сократить численность государственных служащих.

Во-вторых, по многим параметрам действующий 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»¹ перестал выполнять основную функцию защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от широкомасштабного воздействия контрольных и надзорных органов исполнительной власти. Это связано с тем, что многие положения данного закона не соответствовали требованиям и запросам предпринимательского сообщества, не позволяли в полной мере оградить от злоупотреблений со стороны должностных лиц контрольных и надзорных органов. Эффективность правовых механизмов, предусмотренных в законе, с каждым годом снижалась, а сам закон перестал быть основным регулятором контрольных и надзорных правоотношений из-за большого числа исключений по отношению к значительному числу видов контрольной и надзорной деятельности.

Так, положения данного федерального закона не применяются к 9 видам контрольной и надзорной деятельности; положения закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении 22 видов контрольной и надзорной деятельности; особенности 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, могут устанавливаться другими федеральными законами при осуществлении еще 35 видов государственного контроля и надзора.

Таким образом, значительное число видов государственного контроля и надзора не подпадает полностью или в части под действие Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. При этом количество таких видов государственного контроля и надзора с каждым годом все возрастает, то есть сфера действия данного федерального закона продолжает сужаться. Тем более это неправильно, когда значительная часть неурегулированных указанным федеральным законом контрольно-надзорных отношений имеет доминирующее значение, то есть охватывает наибольший круг поднадзорных объектов.

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Все это поставило вопрос о совершенствовании действующего федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ либо даже о принятии нового федерального закона о государственном контроле и надзоре.

В-третьих, следующей причиной является низкая эффективность контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Так, за 2012 год в Российской Федерации проведено 2 млн 736 тыс. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Из этого количества 2 215 900 (81%) проверок проведено федеральными органами исполнительной власти, 501 220 (18,2%) проверок — органами исполнительной власти субъектов РФ и 19 514 (менее 1%) — органами местного самоуправления. Доля подконтрольных субъектов, в отношении которых проведены проверки, в 2012 году составляла 8,4%. В 2013 году в Российской Федерации проведено более 2 млн 603 тыс. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Из этого числа 1 млн 949 тыс. (77,8%) проверок проведено федеральными органами исполнительной власти, 527 655 (18,3%) проверок — органами исполнительной власти субъектов РФ и 31 479 (1,2%) проверок — органами местного самоуправления. Не изменилась тенденция и в 2014 и 2015 г. Возникает логичный вопрос о целесообразности существования муниципального контроля: так ли он необходим в условиях сокращения воздействия на бизнес?

Кроме того, государство ежегодно несет огромные бюджетные расходы на проведение контрольных и надзорных мероприятий.

В 2012 году нарушения обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда, федеральными органами исполнительной власти выявлены у 163,4 тыс. проверенных подконтрольных субъектов из 1 185 450, что составляет только 16% от общего количества проверенных подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения, то есть в 84% проверок (1 021 050 подконтрольных субъектов) выявленные нарушения не представляли непосредственной угрозы причинения вреда.

Вышеуказанные данные свидетельствуют о том, что действующая система государственного контроля и надзора не в полной мере ориентирована на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, влекущих реальное причинение вреда, а также о наличии ресурсов для совершенствования контрольной и надзорной деятельности.

При этом на проведение проверок из бюджетов всех уровней только в 2012 году было выделено более 69 млрд рублей — прямые затраты, к

которым относятся заработная плата работников контрольно-надзорных органов, командировочные расходы при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, материально-техническое обеспечение и др. Дополнительно около 1,3 млрд рублей расходуется на финансирование участия экспертных организаций и экспертов в проведении проверок.

Несомненным также остается тот факт, что, несмотря на большое количество проведенных проверок и огромные затраты на них, количество крупных аварий и происшествий продолжает оставаться высоким. Граждане не чувствуют себя в безопасности от различных видов угроз. Отсюда возникает вопрос об эффективности и целесообразности проводимых контрольных и надзорных мероприятий.

В-четвертых, важной причиной для реформирования системы государственного контроля и надзора является значительное число допущенных нарушений при проведении проверок органами исполнительной власти и их должностными лицами, осуществляющими функции по контролю и надзору.

Всего в 2014 году прокурорами выявлено и пресечено свыше 143 тыс. нарушений законодательства о защите прав предпринимателей, по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечено около 21 тыс. лиц, возбуждено 50 уголовных дел.

Прокурорами из предложенных более 900 тыс. проверок включены в плановые проверки лишь в отношении 400 тыс. хозяйствующих субъектов, при этом более 40% проверочных мероприятий проводились органами контроля и надзора совместно. В 2014 году прокурорами рассмотрено около 37 тыс. обращений о согласовании проведения выездных внеплановых проверок субъектов предпринимательства. При этом решения об отказе в их согласовании приняты в 40% случаев. Наибольшее количество отказов в согласовании внеплановых проверок прокурорами выносились в связи с отсутствием оснований для их проведения (61%).

И наконец, в-пятых, назрела необходимость введения новой модели, основанной на иных принципах осуществления государственного контроля и надзора.

Правительство РФ фактически склонилось к риск-ориентированной модели контрольной и надзорной деятельности. Эта модель предполагает, что «плотность» контроля и надзора должна зависеть от риска причинения вреда жизни, здоровью, окружающей среде, имуществу, безопасности в результате деятельности хозяйствующих субъектов.

В рамках Правительственной комиссии по административной реформе создана комиссия по вопросам контроля и надзора, которая должна в постоянном режиме заниматься данным вопросом на уровне Кабинета министров. С 1 января 2015 года в пилотном режиме риск-ориентированный подход должен быть внедрен в 7 федеральных органах исполнительной власти (Роструд, Роспотребнадзор, Ространснадзор, Ростехнадзор, МЧС, ФНС, Рособрнадзор), а также в 10 субъектах Российской Федерации, которым будет делегирована часть полномочий в сфере государственного контроля и надзора.

Положительный опыт внедрения риск-ориентированной модели на примере Ростехнадзора свидетельствует, что принятие поправок в федеральный закон «О промышленной безопасности» и переход к этой системе позволили снизить давление на бизнес. Количество проверок в рамках промышленной безопасности (по состоянию на 1 октября 2014 года) снизилось на 30%.

Был составлен реестр критериев и самих объектов. Результат — из более чем 285 тыс. опасных производственных объектов таковыми по новым правилам признаны 181 тыс. При этом на первый и второй класс опасности приходится 1,2% и 4,4% соответственно. Это позволило инспекторам Ростехнадзора не проверять каждый эскалатор, а сконцентрироваться на действительно опасных производствах, повысить качество работы, высвободить ресурсы. Сам бизнес оценивает эффект от новых правил в триллион рублей.

Исходя из этого, можно выделить как минимум три основных направления по совершенствованию действующей системы государственного контроля и надзора:

— во-первых, совершенствование действующего закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ;

— во-вторых, оптимизация государственных структур и функций по осуществлению государственного контроля и надзора;

— в-третьих, разработка нового федерального закона о государственном контроле и надзоре.

Рассмотрим более подробно каждое направление реформирования действующей системы государственного контроля и надзора.

1. На основании предложений, высказанных Президентом РФ в своем послании Федеральному собранию в 2014 году, Правительству РФ были даны поручения, касающиеся внесения в законодательство РФ изменений, предусматривающих:

— во-первых, применение при планировании и осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами;

— во-вторых, установление запрета на осуществление в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ с 1 января 2016 г. в течение трех лет плановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов малого предпринимательства, у которых по итогам предшествующих трех лет не выявлено существенных нарушений требований, установленных законодательством РФ, за исключением случаев выявления нарушений, создающих угрозу жизни и здоровью граждан.

Срок исполнения данных поручений Президента РФ был установлен до 15 июля 2015 года.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Во-первых, в профильный Федеральный закон была внесена новая статья 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)». Этими изменениями в закон органам государственного контроля и надзора при организации отдельных видов государственного контроля и надзора, определяемых Правительством РФ, предписывается применять риск-ориентированный подход.

При этом впервые определяется, что собой представляет *риск-ориентированный подход*, а именно это метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя или используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Отнесение к определенному классу (категории) опасности осуществляется органом государственного контроля или надзора с учетом тяже-

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4372.

сти потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а к определенной категории риска – также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований.

Кроме того, внесены и другие изменения в порядок осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Так, статья 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ дополнена частью 1.2 следующего содержания: «Правительством РФ в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 ст. 8.1 настоящего Федерального закона, может быть установлено, что в случае, если деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемые ими производственные объекты отнесены к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности, *плановая проверка таких юридического лица, индивидуального предпринимателя не проводится*».

Также статья 9 дополнена частью 9.3 следующего содержания: «Правительством РФ может быть установлена иная периодичность проведения плановых проверок при осуществлении видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 ст. 8.1 настоящего Федерального закона, в зависимости от отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности».

При этом статья 12 дополнена частью 3.1 следующего содержания: «Правительством РФ в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 ст. 8.1 настоящего Федерального закона, может быть установлено, что в случае, если деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемые ими производственные объекты отнесены к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности, *выездная плановая проверка таких юридического лица, индивидуального предпринимателя не проводится*».

И наконец, статья 13 дополнена частью 1.1 следующего содержания: «Правительством РФ в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 статьи 8.1 настоящего Федерального закона, может быть установлен сокращенный срок проведения проверки в случае, если деятельность юриди-

ческого лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемые ими производственные объекты отнесены к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности».

Положения федерального закона об риск-ориентированном подходе должны применяться с 1 января 2018 года, однако Правительство РФ вправе определить отдельные виды государственного контроля и надзора, которые с применением риск-ориентированного подхода могут осуществляться до 1 января 2018 года.

Во-вторых, внесены изменения, касающиеся «надзорных каникул» для субъектов малого предпринимательства.

Так, в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ была внесена специальная статья 26.1 «Особенности организации и проведения в 2016–2018 годах плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства».

Согласно ей, если иное не установлено частью 2 этой статьи, с 1 января 2016 года не проводятся плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства, за исключением юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается Правительством РФ в соответствии с ч. 9 ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Вместе с тем при наличии информации о том, что в отношении указанных в части 1 настоящей статьи лиц ранее было вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с КоАП РФ, или административного наказания в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее трех лет, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля при формировании ежегодного плана проведения плановых проверок вправе принять решение о включении в ежегодный план проведе-

ния плановых проверок проверки в отношении таких лиц по основаниям, предусмотренным частью 8 статьи 9 настоящего Федерального закона, а также иными федеральными законами, устанавливающими особенности организации и проведения проверок. При этом в ежегодном плане проведения плановых проверок помимо сведений, предусмотренных частью 4 статьи 9 настоящего Федерального закона, приводится информация об указанном постановлении либо решении, дате их вступления в законную силу и дате окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено постановление либо принято решение (часть 2 ст. 26.1 указанного Закона).

2. Проблема сокращения и оптимизации контрольно-надзорных органов достаточно давно ставится на разных уровнях власти, но видимых результатов в этой области пока не достигнуто.

Проблема оптимизации органов исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору, серьезным образом генерировалась в ходе административной реформы в 2006–2010 гг.

О необходимости объединения и сокращения контрольно-надзорных органов активно заговорили после закрытого доклада Генерального прокурора Ю.Я. Чайки на заседании Правительства РФ 15 октября 2009 года, посвященный проверке ведомств, обладающих контрольно-надзорными функциями. Как сообщается в информационных изданиях, «активность Генпрокуратуры затронула более 30 структур, как федеральных, так и региональных: по словам слушателей доклада, в нем были названы подведомственные организации Минприроды, Минздрава, МВД, ФНС и ряд других. Глава Правительства Владимир Путин обвинил неизвестных чиновников в создании «прибыльного бизнеса» от подконтрольных организаций»¹. В связи с этим с 2009 по 2011 год в Администрации Президента РФ и Правительстве РФ последовательно обсуждались проекты слияния федерального Роспотребнадзора и подведомственного Минсельхозу Россельхознадзора, подведомственного Минздраву Росздравнадзора с тем же Роспотребнадзором. В октябре 2010 года Правительство РФ обсуждало вопрос дублирования кон-

¹Контрольные ведомства лишают чаевых // <http://www.kommersant.ru/doc/2799952>.

трольно-надзорных полномочий в Россельхознадзоре и Росрыболовстве. Ни один из этих проектов решением так и не стал¹.

Следующей попыткой реформирования контрольно-надзорных органов можно назвать предложения Президента РФ Д.А. Медведева о децентрализации контрольно-надзорных полномочий. Так, выступая на заседании Госсовета 26 декабря 2011 года, Президент РФ Д.А. Медведев отмечал: «Значительное число властных полномочий, в первую очередь контрольно-надзорных, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы в регионах, на инвестиционный климат, по-прежнему осуществляются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. ...Поэтому сегодня предлагается упор сделать прежде всего на делегировании регионам федеральных полномочий за счет передачи контрольно-надзорных и исполнительно-распорядительных полномочий в целом ряде сфер. Они перечислены, я не буду их перечислять, речь идет о санитарно-эпидемиологическом, ветеринарном надзоре, экологическом надзоре. Кто, как не руководители регионов, в самой большей степени заинтересованы в санитарно-эпидемиологическом либо экологическом благополучии территории; кто, как не руководитель территории, может организовать наиболее эффективное исполнение этих полномочий»².

Однако никаких изменений по сделанным Президентом РФ предложениям не произошло, а «инновационные» идеи децентрализации контрольно-надзорных полномочий остались в прошлом.

Новая попытка реформировать систему контрольно-надзорных органов происходит в настоящее время. Первые сообщения о планируемых сокращениях контрольно-надзорных органов появились в средствах массовой информации летом 2015 года.

По данным газеты «Коммерсантъ», «до 1 декабря правительство должно представить в Кремль предложения по оптимизации структуры и сокращению числа контрольных и надзорных органов. Предлагается подумать об исключении дублирующих функций и возможном объединении контрольно-надзорных органов «по сферам деятельности». Исполнение поручения президента расписано премьер-министром в Мин-

¹Контрольные ведомства лишают чаевых // <http://www.kommersant.ru/doc/2799952>.

² <http://kremlin.ru/events/president/news/14139>.

юст, Минфин, Минтруд, Минэкономики (представить наработки нужно до 15 октября)»¹.

2 октября 2015 года Д.А. Медведев, выступая на инвестиционном форуме, отметил: «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 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»².

Действительно, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2015 года № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования»³, была упразднена Федеральная служба по тарифам. Ее функции были переданы Федеральной антимонопольной службе.

По данным газеты «РБК», опубликованным в октябре 2015 года, «реформа контрольно-надзорных функций исполнительной власти может обернуться масштабной оптимизацией всей структуры правительства. Согласно рабочим материалам, ключевое предложение, которое влечет за собой и изменение всей структуры исполнительной власти, — это формирование системы федеральных надзоров. Речь идет о создании 9 надзоров (1. Федеральная служба по надзору в технологической, атомной, природоресурсной сферах и экологии; 2. Федеральная служба по техническому, экспортному надзору и финансовому мониторингу; 3. Федеральная служба по надзору в сфере антимонопольной, финансово-бюджетной и тарифной политики; 4. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; 5. Федеральная служба по надзору в отраслях социальной сферы; 6. Федеральная служба по надзору за оборотом наркотиков и регулированию алкогольного рынка; 7. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; 8. Федеральная служба по надзору за исполнением судебных решений; 9. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав

¹Контрольные ведомства лишают чаевых // <http://www.kommersant.ru/doc/2799952>.

²<http://government.ru/news/19887/#dam2010>.

³СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4571.

потребителей, ветеринарной и фитосанитарной деятельности). Эти ведомства предлагается подчинить напрямую Белому дому, сосредоточив в них все надзорные функции»¹.

Как будет проходить данная реформа федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, покажет время. Однако следует констатировать, что уже давно назрели кардинальные изменения в этой области, которые позволили бы сформировать более четкую, прозрачную и эффективную систему контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

3. Наиболее сложным вопросом является проблема принятия нового федерального закона о государственном контроле и надзоре. Можно с уверенностью говорить о том, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ морально и фактически устарел, в него внесено огромное количество изменений и дополнений, его положения уже не регулируют все виды государственного контроля и надзора.

Однако еще более серьезной проблемой является разработка и принятие нового закона о государственном контроле и надзоре, так как самые большие сложности возникают с принятием единой концепции контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации.

Начало работы над новым федеральным законом о государственном контроле и надзоре относится к середине 2013 года.

26 июня 2013 года Президентом РФ дается поручение Правительству РФ № ПР-1391 о разработке Концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В опубликованном Докладе «Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития» на Международной конференции «Система государственного контроля в сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его применения в России» в РСПП 7 ноября 2013 г., авторами которого являются академик РАН, директор ИГП РАН А.Г. Лисицин-Светланов и заведующий сектором ИГП РАН С.В. Максимов, рассматриваются несколько моделей совершенствования системы государственного контроля в сфере экономики:

1) *консервативная модель* – предусматривает усовершенствования, сложившиеся на сегодня:

¹ Путину предложат сократить правительство // РБК // <http://www.rbc.ru/economics/15/10/2015/561fdf359a794761d7a9ec5d>.

а) системы реализации государственного контроля в сфере экономики государственными органами трех ветвей власти и внесистемными органами власти — прокуратурой, органами бюджетного контроля, органами контроля за соблюдением избирательного законодательства;

б) элементарной правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления;

в) системы мер государственного реагирования на факты совершения правонарушений в сфере экономики (данная система может быть усовершенствована, например, путем расширения практики профилактических мер еще не совершенных правонарушений вместо применения наказаний за уже совершенные правонарушения, подобно тому, как это предложено сделать в утвержденном распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р плане мероприятий («дорожной карте») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»);

2) *структурно-инновационная модель* для исполнительной ветви власти – предусматривает оптимизацию всей или части системы федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в части, относящейся к осуществлению ими контрольно-надзорных функций. Реализация данной модели может быть осуществлена посредством:

а) создания крупных органов государственной власти путем слияния нескольких органов исполнительной власти, имеющих смежные (однотипные) предметы государственного контроля;

б) увеличения доли вневедомственного контроля в рамках исполнительной ветви власти, например, посредством передачи отдельных федеральных служб из ведения министерств в ведение правительства;

в) радикального изменения структуры Правительства РФ;

3) *радикальная модель* — охватывает реформирование всей системы органов власти, предусматривает объединение в рамках новой самостоятельной контрольной ветви власти всех существующих так называемых внесистемных органов власти (прокуратура, контрольно-счетные органы, органы избирательного контроля, следственный комитет), а также принципиально нового для современной России федерального органа контрольной власти, подчиненного непосредственно Президенту РФ или только закону — Федеральная контрольная служба (ФКС).

ФКС формируется посредством интеграции вневедомственных контрольно-надзорных функций и отдельных полномочий, принадлежащих

федеральным органам исполнительной власти (ФОИВ), органам государственной власти (ОГВ) субъектов РФ и органам местного самоуправления (ОМС), отдельных функций вневедомственного государственного контроля, в том числе надзора. В этом случае большинство ныне действующих контрольно-надзорных органов должны будут войти в состав ФКС в качестве главных управлений и департаментов главных управлений.

Альтернативой организационно-структурного решения основных задач реформы может стать создание нескольких менее громоздких, чем ФКС, служб. Например, Федеральной службы по контролю в сфере экономики, Федеральной службы по контролю в социальной сфере и Федеральной службы технологического и технического контроля¹.

В начале 2014 года на сайте Открытого правительства РФ был опубликован проект Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2015 годы².

Этот документ включал следующие разделы: 1) Основные итоги формирования системы государственного надзора и муниципального контроля в 2008–2013 гг.; 2) Общая характеристика системы государственного надзора и муниципального контроля в Российской Федерации; 3) Направления повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; 4) Ожидаемые результаты реализации Концепции; 5) Финансовое обеспечение.

На наш взгляд, особый интерес представляет раздел 3 данного проекта Концепции, в котором были сосредоточены важнейшие подразделы: 1) систематизация и актуализация обязательных требований и обеспечение к ним доступа хозяйствующих субъектов; 2) формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности; 2.1) унификация способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий;

¹ См.: Лисицын-Светланов А.Г., Максимов С.В. Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития / Доклад на Международной конференции «Система государственного контроля в сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его применения в России» в РСПП 7 ноября 2013 г. (г. Москва). – М.: ИГП РАН, 2013. С. 17–24.

² Проект Концепции до настоящего времени так и не был утвержден.

2.2) разработка системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий; 2.3) обеспечение принципов прозрачности и понятности деятельности контрольных и надзорных органов; 2.4) совершенствование практики назначения административной ответственности; 2.5) совершенствование механизма досудебного обжалования, административного рассмотрения жалоб на результаты проверок, а также на постановления по делам об административных правонарушениях; 3) разработка система показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольных и надзорных полномочий ресурсов, с учетом фактических объемов проводимых мероприятий, а также оценку эффективности их результатов; 4) проведение мониторинга деятельности контрольных и надзорных органов; 5) создание единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора); 6) развитие кадрового потенциала контрольно-надзорных органов.

Необходимо отметить, что, на наш взгляд, по своему содержанию и глубине проработки вопросов этот документ является одним из лучших за все время попыток реформирования системы государственного контроля и надзора.

И наконец, самое важное, что зафиксировано в проекте данной Концепции: «Формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов целесообразно осуществлять в два этапа.

В рамках первого этапа предполагается внести изменения в 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», предусматривающие введение системы оценки рисков потенциальной опасности и ее использования при планировании мероприятий по контролю, а также разработку соответствующих подзаконных актов. Выполнение первого этапа планируется провести в период 2014–2016 годов.

Вторым этапом формирования единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов представляется разработка и принятие федерального закона, кодифицирующего регулирование разрешительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, разработка и принятие федерального закона, кодифицирующего регулирование в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля, принятие мер, направленных на

модернизацию законодательства об административных правонарушениях, а также реализация подпунктов 3 и 4 пункта 2 раздела III настоящей Концепции. Второй этап необходимо реализовать в период 2016–2018 годов»¹.

Интересным представляется и тот факт, что в настоящее время фактически реформирование системы государственного контроля и надзора происходит в рамках направлений и положений, зафиксированных в проекте не принятой Концепции.

Единственным формальным объяснением непринятия данной Концепции может служить Поручение Президента РФ Правительству РФ от 4 мая 2015 года № Пр-13². Это поручение Президента РФ было дано на основе предложений, высказанных в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ 4 декабря 2014 года.

В пункте 1 данного поручения определяется, что в целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности Правительству РФ необходимо внести в Государственную думу ФС РФ проект федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле. Срок исполнения установлен до 1 сентября 2015 года.

В пункте 2 поручения Президента РФ предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности включения в проект федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации положений, регламентирующих вопросы:

— разграничения сферы применения контрольной, надзорной и разрешительной деятельности, а также придания этим видам деятельности отдельного статуса с соответствующим правовым режимом;

— структуры (матрицы) функций и полномочий контрольных и надзорных органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

— перехода на риск-ориентированную модель реализации контрольных функций и полномочий;

— возможности осуществления государственного (муниципального) контроля в форме контрольной закупки.

Срок исполнения этого поручения установлен до 1 сентября 2015 года.

¹ Проект Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2015 годы // Документ не принят и официально опубликован не был.

² Документ опубликован не был.

В пункте 3 поручения Президента РФ указывается, что для разработки проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации необходимо создать межведомственную рабочую группу из представителей заинтересованных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, ведущих специалистов и экспертов в этой сфере, включая представителей Государственно-правового, Экспертного и Контрольного управлений Президента РФ (срок исполнения — январь 2015 г.).

В пунктах 4 и 5 поручения Президента предлагается, во-первых, совместно с высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации представить предложения по формированию типовой модели организации контрольно-надзорной деятельности на региональном и муниципальном уровнях, основанной на принципе разделения функций контроля, надзора, разрешительной деятельности с целью исключения избыточных и дублирующих полномочий и снижения коррупционных рисков (срок исполнения — апрель 2015 г.); во-вторых, необходимо принять меры по созданию научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров (срок исполнения — май 2015 г.).

В соответствии с данным поручением Президента РФ Правительством РФ, а также другими федеральными органами исполнительной власти, научными и экспертными учреждениями, с начала 2015 года стала активно проводиться работа по разработке нового федерального закона о государственном контроле, надзоре и муниципальном контроле.

Так, Приказом Минэкономразвития России от 26 января 2015 г. была создана Межведомственная рабочая группа по разработке проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле.

Заместителем министра образования и науки РФ А.А. Климовым 24 марта 2015 года был утвержден состав рабочей группы по выработке мер по созданию научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров. Кроме того, Минобрнауки РФ был утвержден план мероприятий по формированию научно-образова-

тельной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров.

Кроме Минэкономразвития РФ в работу над законопроектом о федеральном, региональном, муниципальном контроле и надзоре включилась также НИУ «Высшая школа экономики», имеющая большой опыт в этой сфере¹.

Необходимо отметить, что в начале 2015 года Минэкономразвития РФ была разработана Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации»². В самом первом разделе данного документа указывается, что основной идеей законопроекта является создание правовой основы для формирования единой системы государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, обеспечивающей организацию и эффективное функционирование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В Концепции также указывается, что целью будущего законопроекта является установление базовых, системообразующих правил организации и осуществления государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации по следующим направлениям: а) построение прозрачной, доверительной и действенной системы взаимоотношений власти, граждан и бизнеса; б) снижение избыточного давления на бизнес; в) стимулирование добросовестной конкуренции;

¹ Специалистами Высшей школы экономики на протяжении нескольких лет совместно с Минэкономразвития РФ подготавливаются и публикуются аналитические доклады о состоянии контрольно-надзорной деятельности в России. См.: Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации / Коллектив авторов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 304 с.; Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад. – 2011. – М.: МАКС Пресс, 2011. 400 с.; Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2013. – М.: МАКС Пресс, 2014. – 2-е изд., доп. 320 с.; Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2014. – М.: МАКС Пресс, 2015. 120 с.

² Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации» была утверждена Протоколом заседания Межведомственной рабочей группы по разработке проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации Минэкономразвития РФ от 6 марта 2015 г. № 16-ОФ (пункт 2.2) // Документ опубликован не был.

г) определение и установление четких границ разрешительной деятельности, государственного и муниципального контроля и надзора; д) существенное повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности; е) эффективное использование бюджетных средств.

Разработчиками Концепции отмечается, что принятие законопроекта будет способствовать в целом совершенствованию государственного и муниципального управления, модернизации отечественной экономики, развитию добросовестной конкуренции, предотвращению коррупции и других злоупотреблений в органах государственной власти и местного самоуправления.

При этом предметом правового регулирования нового законопроекта будут являться отношения, связанные с установлением правовых и организационных основ системы государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации, предусматривающих определение целей, задач и принципов осуществления различных видов государственного и муниципального контроля и надзора, их ресурсного обеспечения и оценки эффективности и результативности, в том числе такие вопросы, как:

— разграничение государственного и муниципального контроля, государственного и муниципального надзора и разрешительной деятельности;

— выбор форм государственного регулирования, определение требований законодательства и установление принципов применения мер ответственности;

— ведение перечня видов государственного и муниципального контроля и надзора;

— ведение алгоритмов и руководств по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий на основе рискованного подхода;

— ведение базы данных по учету и анализу результатов контрольно-надзорных мероприятий;

— оценка обоснованности присвоения категорий угрозы и вероятности ее наступления, а также иных ключевых параметров реализации рискованного подхода при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора;

— моделирование и прогнозирование контрольно-надзорной деятельности;

— формирование контрольно-надзорными органами планов контрольно-надзорных мероприятий;

- исполнение и мониторинг контрольно-надзорных мероприятий;
- оформление результатов контрольно-надзорных мероприятий;
- учет и анализ результатов контрольно-надзорной деятельности в интересах планирования контрольно-надзорных мероприятий;
- обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности контрольно-надзорных органов;
- оценка эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности.

Определен был в Концепции и круг лиц, на которых будет распространяться действие данного законопроекта:

1) субъекты государственного и муниципального контроля и надзора (контрольно-надзорные органы): государственные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их должностные лица; государственные и муниципальные казенные учреждения и их должностные лица; государственные корпорации и их должностные лица;

2) субъекты, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия (подконтрольные (поднадзорные) субъекты): юридические лица и их должностные лица; индивидуальные предприниматели; физические лица;

3) государственные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица;

4) общественные институты: общественные советы, некоммерческие организации; эксперты.

Кроме того, как указывается разработчиками Концепции, новым законопроектом также будут установлены новые права и обязанности субъектов системы государственного и муниципального контроля (надзора), вытекающие из необходимости:

- отражения новых принципов осуществления государственного и муниципального контроля и надзора и требований к контрольно-надзорной деятельности (прежде всего в связи с введением инструментов и механизмов риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности);

- повышения эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;

- устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

Законопроектом будут установлены особенности осуществления государственного и муниципального контроля и надзора в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления по соблюдению требований законодательства наряду с другими подконтрольными (поднадзорными) субъектами (гражданами, юридическими лицами): обязательное согласование (уведомление) проведения контрольно-надзорных мероприятий с органами прокуратуры, сокращенные сроки контрольно-надзорных мероприятий, закрепление ответственности за принятие решений по результатам контрольно-надзорных мероприятий за руководителем (заместителем руководителя) контрольно-надзорного органа и т.д.¹

Итогом работы Минэкономразвития и НИУ «Высшая школа экономики» стала разработка весной 2015 года двух параллельных законопроектов о федеральном, региональном, муниципальном контроле и надзоре.

Так, 21 апреля 2015 года Минэкономразвития РФ подготовило первый законопроект о федеральном, региональном и муниципальном контроле и надзоре, который был отправлен в Администрацию Президента РФ и другие заинтересованные государственные структуры для ознакомления, принятия замечаний и получения согласований на законопроект.

Данный законопроект включал 131 статью, разделенные на 12 глав. Среди принципиально новых положений законопроекта, отличающего его от Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, можно назвать ниже следующие.

Во-первых, новый федеральный закон предполагается распространить не только на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и на граждан, в отношении которых осуществляется государственный контроль и надзор, муниципальный контроль и надзор (ст. 1).

Во-вторых, в проекте федерального закона разграничены термины «контроль» и «надзор». Под государственным и муниципальным надзором предлагается понимать деятельность соответственно уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных уполномоченных органов и организа-

¹ Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации», разработана Минэкономразвития РФ // Документ опубликован не был.

ций, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований и осуществляемая в целях обеспечения законности и безопасности в соответствующих сферах деятельности, по результатам которой могут применяться меры административного принуждения. Меры административного принуждения, применяемые к физическим и юридическим лицам по результатам государственного и муниципального надзора, устанавливаются законодательством об административных правонарушениях (ст. 6).

Под государственным и муниципальным контролем предлагается понимать деятельность соответственно уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в целях обеспечения законности, безопасности и иных целей особого порядка правового регулирования в соответствующих сферах деятельности, по результатам которой могут применяться меры административного принуждения и иные правоограничительные меры.

Под особым порядком правового регулирования в соответствующих сферах деятельности понимается порядок деятельности, предусматривающий для ее осуществления получение разрешения органов государственной власти или органов местного самоуправления, а также иные средства и методы воздействия на участников данной деятельности для достижения установленных целей.

Меры административного принуждения, применяемые к физическим и юридическим лицам по результатам государственного и муниципального контроля, устанавливаются законодательством об административных правонарушениях.

Правоограничительные меры, применяемые к физическим и юридическим лицам по результатам государственного и муниципального контроля, устанавливаются федеральными законами о видах государственного и муниципального контроля и могут включать в себя: 1) запрет перемещения через государственную или таможенную границу; 2) задержание, изъятие, уничтожение, возврат, отзыв товаров или продукции; 3) отмену (аннулирование, прекращение), приостановление, сокращение области действия разрешительного документа; 4) отмену (аннулирование), приостановление государственной регистрации; 5) включение или исключение из реестра; 6) ограничение, приостановление или прекращение деятельности (действий); 7) изъятие земельного участка,

объекта культурного наследия или особо ценных документов и охраняемых государством документов; 8) расторжение договора (соглашения); 9) доначисление налоговых и иных обязательных платежей; 10) наложение ареста на имущество; 11) плату за негативное воздействие на окружающую среду; 12) снос зданий, строений, сооружений; 13) реорганизацию или ликвидацию организации; 14) признание недействительными торгов, запроса котировок, запроса предложений и заключенных по их результатам сделок, аннулирование определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); 15) пересмотр регулируемых цен (тарифов, надбавок); 16) депортацию.

Государственный и муниципальный контроль осуществляются в отношении всех лиц, на которых обязательные требования распространяют свое действие, за одинаковый период времени, в том числе посредством сбора отчетности, предоставления сведений, ведения реестров, получения данных технических средств мониторинга, обязательного раскрытия информации при осуществлении деятельности, проводимых в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 7).

В-третьих, в статье 8 проекта федерального закона перечислены все виды федерального государственного контроля и надзора; в статье 9 — все виды регионального государственного контроля и надзора; в статье 10 — все виды муниципального контроля и надзора, тем самым установлен исчерпывающий перечень видов контрольной и надзорной деятельности.

В-четвертых, в новом законе впервые определены субъекты государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 11), предмет государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 12), объекты государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 13), а также зафиксировано понятие «разрешительная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ст. 14).

В-пятых, в проекте закона перечислены новые принципы организации и осуществления государственного контроля и надзора, а также раскрыто их содержание, что никогда не было закреплено в нашем законодательстве. К числу принципов отнесены: принцип законности государственного и муниципального контроля и надзора (статья 15), принцип открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора (статья 16); принцип превентивности государственного и муниципального контроля и надзора (статья 17); принцип дополнительности госу-

дарственного и муниципального контроля и надзора (статья 18); принцип пропорциональности государственного и муниципального контроля и надзора (статья 19); принцип стимулирования добросовестности (статья 20); принцип общественной значимости государственного и муниципального контроля и надзора (статья 21); принцип стратегической направленности государственного и муниципального контроля и надзора (статья 22); принцип обоснованности государственного и муниципального контроля и надзора (статья 23); принцип продуктивности использования материальных, финансовых и иных ресурсов (статья 24); принцип межведомственной ответственности при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора (статья 25).

В-шестых, новеллой является глава 3, посвященная организации государственного и муниципального контроля и надзора. В ней закреплены общие вопросы организации государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 26); виды планирования государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 27); положения, касающиеся роли административных регламентов осуществления государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 30); а также вопросы государственного учета граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и объектов для целей государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 31).

В-седьмых, глава 4 проекта федерального закона устанавливает систему управления рисками причинения вреда при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора.

В-восьмых, в главе 5 впервые на законодательном уровне предлагается закрепить формы, методы и мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора. Так, разработчиками нового федерального закона предлагается закрепить следующие формы осуществления государственного контроля и надзора и муниципального контроля и надзора: 1) проверка; 2) режим постоянного контроля (надзора); 3) осмотр; 4) рейдовый осмотр; 5) досмотр; 6) досмотр граждан, личный досмотр; 7) сбор информации; 8) опрос; 9) получение пояснений (объяснений); 10) наблюдение; 11) мониторинг; 12) контрольная закупка (ст. 52). В законопроекте раскрывается содержание каждой формы контрольной и надзорной деятельности.

В-девятых, к новеллам нового законопроекта следует отнести и главу 7, посвященную независимой оценке соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований. В частности, предусмотрена возможность использования негосу-

дарственных форм контроля для целей государственного и муниципального контроля и надзора. К таким формам отнесены: декларирование юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями ответственности (ст. 91), инспекционный контроль (ст. 92), контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов (ст. 93).

В-десятых, в проект федерального закона включена глава 8, посвященная профилактике нарушений обязательных требований.

И наконец, в-одиннадцатых, проект федерального закона содержит главу 10, предусматривающую положения об эффективности и результативности государственного и муниципального контроля и надзора.

В марте 2015 года также был разработан и представлен НИУ «Высшая школа экономики» проект федерального закона «О государственном контроле и муниципальном контроле в Российской Федерации». Данный законопроект включает 69 статей, разделенных на 11 глав. Среди положений законопроекта, обращающих на себя внимание, можно указать следующие.

Во-первых, в законопроекте указано, что целью настоящего Федерального закона является определение правовых и организационных основ государственного и муниципального контроля как составных элементов системы государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации.

Вместе с тем новый законопроект продолжает линию Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ об изъятии из сферы применения большого числа видов государственного контроля и надзора. Так, положения данного проекта федерального закона не применяются или ограничено применяются более чем к 60 видам государственного контроля и надзора.

Во-вторых, значительным плюсом данного законопроекта является официальное закрепление основных терминов и определений, используемых при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: государственный (муниципальный) контроль, органы государственного (муниципального) контроля, хозяйствующие субъекты, обязательные требования, предварительный государственный (муниципальный) контроль, государственный (муниципальный) надзор, проверка, мероприятие по контролю, дистанционное мероприятие по контролю, государственная регистрация, государственная аккредитация, государственная аттестация, государственная экспертиза, уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности, оценка риска причинения вреда,

класс опасности, вред, риск причинения вреда, угроза причинения вреда, экспертные организации.

Важное значение имеет разграничение в законе понятий государственного контроля и надзора. Под государственным (муниципальным) контролем предлагается понимать деятельность органов государственного (муниципального) контроля по проведению оценки соответствия обязательным требованиям деятельности хозяйствующих субъектов, принадлежащих им объектов, производимой и (или) реализуемой продукции, а также по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений обязательных требований в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Под государственным (муниципальным) надзором предлагается понимать деятельность органов государственного (муниципального) контроля, осуществляемая посредством проведения оценки соответствия обязательным требованиям хозяйствующего субъекта, принадлежащих ему объектов, производимой и (или) реализуемой продукции в ходе осуществления деятельности, производства и (или) реализации продукции.

Вряд ли можно назвать удачными и отражающими реальную деятельность по осуществлению государственного контроля и государственного надзора, предложенные в законопроекте определения, однако сама линия на их разграничение является верной.

В-третьих, предлагается закрепить следующие основные принципы организации и осуществления государственного (муниципального) контроля: 1) законность государственного (муниципального) контроля; 2) независимость органов государственного (муниципального) контроля от хозяйствующих субъектов; 3) самостоятельность органов государственного (муниципального) контроля при организации и проведении мероприятий по контролю; 4) компетентность органов государственного (муниципального) контроля; 5) обеспеченность органов государственного (муниципального) контроля; 6) презумпция добросовестности хозяйствующих субъектов; 7) недопустимость требования о получении хозяйствующими субъектами разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами; 8) выборочность государственного (муниципального) контроля; 9) полнота государственного (муниципального) контроля;

10) разграничение полномочий органов государственного (муниципального) контроля федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также принятыми во исполнение их нормативно-правовыми актами, а также осуществление такими органами мероприятий по контролю строго в соответствии с их компетенцией; 11) недопустимость проводимых в отношении одного хозяйствующего субъекта несколькими органами государственного (муниципального) контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований; 12) экономичность государственного (муниципального) контроля; 13) регламентация государственного (муниципального) контроля; 14) открытость и доступность для хозяйствующих субъектов обязательных требований, а также информации об организации и осуществлении государственного (муниципального) контроля; 15) результативность государственного (муниципального) контроля, заключающаяся в обеспечении достижения целей государственного (муниципального) контроля; 16) ответственность органов государственного (муниципального) контроля и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о государственном и муниципальном контроле.

В-четвертых, в главе 2 проекта федерального закона, посвященной организации государственного (муниципального) контроля, закреплены формы государственного (муниципального) контроля. По мнению авторов законопроекта, формами государственного (муниципального) контроля являются, во-первых, предварительный государственный (муниципальный) контроль и, во-вторых, государственный (муниципальный) надзор.

Такой подход является неправильным и противоречит основным доктринальным подходам к определению контрольной и надзорной деятельности.

При этом в законопроекте закреплены методы государственного (муниципального) контроля, к числу которых отнесены: 1) истребование документов (информации) у хозяйствующих субъектов, запрос документов (информации) у государственных органов и органов местного самоуправления, подведомственных им организаций; 2) устный опрос и получение письменных пояснений (объяснений) должностных лиц и работников хозяйствующих субъектов; 3) обследование, включая: а) осмотр территорий, зданий, сооружений, помещений и иных объектов; б) досмотр продукции, транспортных средств и перевозимых грузов; в) описание технологических процессов, оборудования, инвентаря, средств коллективной и индивидуальной защиты; г) отбор проб (образ-

цов) продукции, объектов окружающей и производственной среды для проведения экспертизы; д) проведение измерений с использованием инструментальных средств; е) фотосъемку, аудио- и видеозапись обследуемых объектов; 4) экспертиза, включая исследования и испытания проб (образцов) продукции, объектов окружающей и производственной среды; 5) получение информации (наблюдение) с использованием технических средств удаленного контроля и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В статье 14 предпринята попытка перечислить все существующие виды федерального, регионального и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации.

В-пятых, глава 3 законопроекта посвящена управлению рисками причинения вреда при осуществлении государственного (муниципального) контроля. При этом в отличие от законопроекта Минэкономразвития детализированных положений о системе оценки рисков причинения вреда в рассматриваемом законопроекте не приводится.

В-шестых, отличительной особенностью данного законопроекта является глава 5, посвященная специальным режимам государственного (муниципального) надзора.

В-седьмых, новеллой также является глава 6 законопроекта, посвященная требованиям к нормативным правовым актам, устанавливающим обязательные требования, подлежащие государственному и муниципальному контролю.

В-восьмых, очень объемный и содержательный блок в проекте федерального закона связан с информационно-аналитическим обеспечением государственного и муниципального контроля (глава 7), что, на наш взгляд, является несомненным плюсом данного законопроекта.

В целом, оценивая данный законопроект, можно утверждать, что он требовал значительной доработки.

19 мая 2015 года первый вариант законопроекта, подготовленный Минэкономразвития, был рассмотрен подкомиссией по совершенствованию контрольных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти¹ при Правительственной комиссии по проведению административной реформы. На сайте Открытого правительства

¹ Состав подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти утвержден протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 14 апреля 2015 г. № 1 (141) (раздел IV) // Документ опубликован не был.

РФ отмечается: «Экспертный совет при Правительстве РФ подготовил свои замечания и предложения по законопроекту. В частности, в проекте документа, по мнению экспертов, недостаточно прописан понятийный аппарат, а разделение понятий «контроль» и «надзор» выглядит пока не очень удачным. Кроме того, по мнению экспертов, в законопроекте недостаточно четко определена сфера его применения и не полностью прописан предмет контрольно-надзорной деятельности. Вопросы у экспертов есть также к разграничению форм и методов контроля, а также способам оценки эффективности контрольно-надзорных органов»¹.

27 июля 2015 года законопроект о государственном контроле, доработанный Минэкономразвития с учетом замечаний экспертного и предпринимательского сообществ, вновь был внесен на рассмотрение подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

По мнению экспертов, доработанный вариант законопроекта Минэкономразвития также имеет множество замечаний.

Между тем именно в отсутствии в законе четко прописанных целей эксперты видят один из главных недостатков проекта документа. Именно поэтому там также не вполне обозначены и критерии оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности.

«Отсутствие в законе целей, которые продиктованы поручениями Президента, приводит к тому, что сам текст законопроекта на достижение этих целей практически не ориентирован. Нельзя оценивать результативность, если отсутствует внятное понимание самого результата», — отметил директор Центра технологий государственного управления РАНХиГС Владимир Южаков.

Полномочия контрольно-надзорных органов могут расширяться, поскольку критерии эффективности они будут определять самостоятельно, предупредил вице-президент Торгово-промышленной палаты Владимир Страшко. Он также считает необходимым усилить превентивную функцию контроля: важно не только наказать, но и предупредить.

В Контрольном управлении Президента РФ также считают, что в законопроекте не хватает четкого целеполагания.

¹ Законопроект о госконтроле рассмотрела Правительственная подкомиссия. 19 мая 2015 г. Лента новостей <http://контроль-надзор.пф/news/view/55d35d288e3e213d22f3576e>.

«Фактически Минэкономразвития создало большой конструктор "Лего". Контрольно-надзорные органы могут найти там свой элемент и использовать его. Что из этого "Лего" можно сделать в итоге — неясно. Тот ключевой вопрос, который ставился, — что мы в конце концов получим, — остался нерешенным», — отметил заместитель начальника Контрольного управления Президента РФ Валентин Летуновский.

В доработке законопроект нуждается и в части управления рисками, считают участники обсуждения. Член Экспертного совета при Правительстве РФ Александр Брагин, в частности, обратил внимание на нечеткость понятийного аппарата в описании риск-ориентированной модели контроля и надзора. Так, в законопроекте фигурируют такие понятия, как «классы опасности», «критерии риска», «индикаторы риска», «профили риска», из которых тяжело сложить целостную картину. Есть у экспертов замечания и по классификации категорий рисков.

Некоторые нормы закона, по словам Александра Брагина, вызывают серьезные опасения у предпринимательского сообщества. Речь идет, в частности, о формах мероприятий контроля, многие из которых задействованы исходя из оперативно-розыскной деятельности, что в совокупности создает у представителей бизнеса ощущение репрессивного характера закона, признал член Экспертного совета.

Модальность формулировок и целеполагания нуждается в серьезной шлифовке, согласен Михаил Абызов.

«Я бы хотел, чтобы, открыв этот закон, предприниматель и гражданин, исходя из текста модальности и акцентов, понимал, на что он в целом направлен. И это реально сделать, чтобы впоследствии избежать упреков и замечаний в части его репрессивного характера. Это особенно важно сейчас — принимая законы в непростой экономической период, мы должны давать однозначно считываемые сигналы», — сказал министр.

Расширение оснований для проведения внеплановых проверок также воспринимается бизнесом как существенный откат назад по сравнению с нормами 294-ФЗ, направленного на защиту прав предпринимателей. Кроме того, в законе практически нет места общественному контролю, это создает определенную зону недоверия по отношению к реализации закона на практике, указал министр.

Минэкономразвития не учло в новой версии документа замечания экспертов относительно недостаточно четкого определения сферы применения закона, необходимости включения в законопроект глоссария

основных понятий, регламентации прав проверяемых субъектов, принципа дополнительности госконтроля.

В частности, распространение сферы действия законопроекта не только на индивидуальных предпринимателей, но и на граждан несет в себе крайне высокие риски, заметил проректор Высшей школы экономики Андрей Жулин.

В Российском союзе промышленников и предпринимателей законопроектом в целом совольны. Однако в документе не прописано участие саморегулируемых организаций в контрольно-надзорной деятельности, указала директор Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики РСПП Ирина Котелевская.

Представители контрольно-надзорных ведомств сошлись во мнении, что доработанный законопроект станет большим шагом в повышении качества контрольно-надзорной деятельности и, несмотря на ряд неурегулированных разногласий, должен быть взят за основу.

По итогам обсуждения министр РФ Михаил Абызов поручил Экспертному совету при Правительстве РФ составить единый реестр замечаний и предложений к законопроекту и представить его в Минэкономразвития для рассмотрения на заседании межведомственной рабочей группы по этому вопросу, которое, как ожидается, состоится 30 июля¹.

31 июля 2015 года также на сайте Открытого правительства появляется новость о том, что «по мнению участников обсуждения – экспертов, представителей госорганов и бизнес-сообщества – третья версия разрабатываемого Минэкономразвития законопроекта стала на уровень лучше предыдущей. В ней учтены многие звучавшие ранее замечания: решено отказаться от разграничения понятий контроля и надзора, сохранить уведомление о плановых проверках, предусмотрев механизм борьбы со злоупотреблениями. Доработаны положения, связанные с управлением рисками, и раздел, касающийся форм и мероприятий государственного и муниципального контроля, — из него, в частности, исключен личный досмотр.

В то же время целый ряд замечаний к законопроекту так и не нашли отражения в доработанной версии документа. Между тем его планируется внести в Правительство уже 5 августа, а в Госдуму он, согласно поручению Президента РФ, должен поступить к 1 сентября. По ито-

¹ Госконтроль: права и обязанности ведомств и бизнеса определит закон. 27 июля 2015 г. Лента новостей // <http://контроль-надзор.pf/news/view/55d36a948e3e213d22f35775>.

гам состоявшегося обсуждения Минэкономразвития поручено ещё раз доработать документ: уточнить в нём целеполагание закона (устранение избыточного государственного и муниципального контроля и повышение его эффективности), сферы его применения, определить принципы использования негосударственных форм контроля (в том числе деятельности саморегулируемых организаций)»¹.

Именно на этой стадии в очередной раз были нивелированы базовые концептуальные положения о государственном контроле и надзоре, в том числе предусматривающие разграничение этих видов деятельности, которое также содержалось в поручении Президента РФ от 4 января 2015 г. № Пр-13 (пункт 2).

В августе 2015 года министр М. Абызов обращается со служебной запиской на имя возглавляющего Правительственную комиссию по проведению административной реформы вице-преьера С. Приходько с просьбой перенести срок внесения законопроекта в Госдуму на 15 октября, поскольку, по мнению большинства экспертов, доработать законопроект до приемлемого качественного уровня в определенные президентским поручением сроки невозможно.

Однако уже 7 сентября 2015 г. на сайте Открытого правительства РФ появляется сообщение о том, что Экспертный совет настаивает на доработке законопроекта о госконтроле. Согласно заключению Экспертного совета при Правительстве РФ, текущая версия законопроекта о государственном и муниципальном контроле и надзоре, которую разработало Минэкономразвития, создает риск увеличения административного давления на бизнес. Эксперты также считают, что обсуждение законопроекта и его доработка должны быть продолжены.

Более того, как подчеркивается в информационном сообщении: «Законопроект уже неоднократно дорабатывался Минэкономразвития, однако и в четвертой его версии министерство не смогло учесть многие замечания представителей экспертного и предпринимательского сообщества. Более того, документ так и не был внесен министерством в Правительство в установленном порядке: не была проведена оценка регулирующего воздействия, не было проведено согласование с заинтересованными ведомствами»².

¹ Контроль и надзор: поручения подкомиссии. 31 июля 2015 г. Лента новостей // <http://контроль-надзор.рф/news/view/55d36baf8e3e213d22f35776>.

² Открытое правительство настаивает на доработке законопроекта о госконтроле. 7 сентября 2015 г. Лента новостей // <http://контроль-надзор.рф/news/view/55f00e838a8925d17f55bffa>.

И наконец, 20 октября 2015 года появляется сообщение о переносе сроков принятия федерального закона о государственном контроле на 2016 год. В нем также говорится о принципиальных претензиях и замечаниях к законопроекту, разработанному Минэкономразвития.

Так, среди основных экспертных замечаний к текущей версии законопроекта — сложность проектируемой системы управления рисками. Текущее описание этой системы, по мнению экспертов, использует множественность понятий, которые в целом не дают чёткого представления о порядке работы системы. При этом в законопроекте отсутствуют какие-либо ограничения по частоте проведения проверок и других форм контроля.

Критику экспертов вызывает и оценка эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности. Так, в законопроекте разработчик попытался ввести внешнюю постановку задач для контрольно-надзорных органов и внешнюю оценку их деятельности. При этом предусмотрено, что порядок оценки и требований к показателям будет определяться решением Правительства РФ.

Эксперты считают необходимым доработать положения законопроекта, обеспечивающие открытость и доступность обязательных требований для всех участников экономических отношений, а также их своевременную актуализацию. Законопроект не предусматривает формирования реестра обязательных требований, хотя именно эта норма является одной из самых востребованных со стороны предпринимательского сообщества в части улучшения бизнес-климата, указывают в Экспертном совете.

Существенное количество замечаний относится и к порядку и основаниям назначения внеплановых проверок. Прежде всего это касается возможности проведения такой проверки, если контрольный орган выявил нарушения обязательных требований или признаки их нарушения и если полученные сведения соответствуют критериям высокого риска. При этом документ не предусматривает уведомления хозяйствующего субъекта о проведении внеплановой проверки. В результате, по мнению экспертов и предпринимателей, существует риск увеличения числа внеплановых проверок, а процесс их назначения станет неконтролируемым.

Также эксперты указывают на отсутствие должных ограничений для использования отдельных форм и мероприятий контроля.

Эксперты рекомендуют определить ограничения для применения перечисленных в законопроекте других форм и мероприятий контроля (надзора), таких как наблюдение, мониторинг, допрос, опрос и др.

Должны быть чётко предусмотрены порядок планирования и проведения проверок, а также гарантии проверяемых лиц, указывают они. В противном случае возникает риск избыточного тиражирования отдельных специфических форм и мероприятий контроля в различных отраслях госрегулирования.

Замечания экспертов связаны и с использованием форм негосударственного контроля и увеличением общих сроков проведения документарных и выездных проверок с 20 до 60 рабочих дней.

Увеличение общих сроков проведения проверок, по их мнению, также приведёт к существенному увеличению административного давления на предпринимательское сообщество.

Эксперты обращают внимание на то, что законопроект не устанавливает обязательного применения должностными лицами контрольно-надзорных органов проверочных листов при проведении проверок. Также не предусмотрено, что требования, указанные в таких листах, должны быть исчерпывающие. В результате нет гарантии, что, пользуясь проверочными листами, предприниматель не подвергнется проверочным мероприятиям за пределами установленных в этом листе требований.

Эксперты также категорически не поддерживают исключение из последней версии законопроекта, направленной в Правительство, раздела, посвящённого единому реестру сведений о проведении государственного и муниципального контроля.

Отдельные эксперты к существенным недостаткам законопроекта относят также отсутствие должного разделения понятий «контроль» и «надзор», детально проработанной системы показателей эффективности, недостаточность проработки раздела по профилактическим мероприятиям и вопросам осуществления общественного контроля.

К документу, как и раньше, имеется существенное число замечаний юридико-технического характера, прежде всего в части качества проработки понятийного аппарата и последовательности применения терминологии.

По мнению министра по вопросам Открытого правительства, сейчас необходимо сформировать чёткий план мероприятий Правительства — «дорожную карту» — по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на ближайшие два года, включающий в себя основные направления реформы государственного контроля: переход на риск-ориентированную модель в проверках; ревизию обязательных требований по всем видам контроля и надзора; отмену и

сокращение устаревших требований; определение полномочий федеральных органов контроля и надзора, которые целесообразно передать на уровень регионов; оптимизацию структуры контрольно-надзорных органов и формирование соответствующих ключевых показателей эффективности (КПЭ) их деятельности как по отраслям, так и по ведомствам; создание удобной информационной системы и повышение качества подготовки кадров.

Поразительно, но факт, что в этом же новостном сообщении содержится информация о том, что Экспертный совет не считает возможным поддержать проект закона в представленной редакции и рекомендует продолжить ее доработку с учетом имеющихся замечаний в течение 2016 года. В текущей экономической ситуации, по мнению значительной части предпринимательского сообщества, бизнесу нельзя предлагать неясные правила, которые приводят к рискам усиления административной нагрузки¹.

Таким образом, несмотря на поручение Президента РФ, его ежегодные послания Федеральному собранию об ускорении работы по разработке нового закона о государственном контроле и надзоре, работа ведется с большим опозданием и в отсутствие четкой выработанной концепции понимания и содержания контрольной и надзорной деятельности. Остается надеяться, что работа над законопроектом продолжится, а не будет прекращена и со временем забыта, как это происходило со многими другими инициативами Президента РФ и Правительства РФ.

Список литературы

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря. № 278.
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 3 декабря 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс».
3. Поручение Президента РФ Правительству РФ от 4 мая 2015 года № Пр-13 // Документ опубликован не был.
4. Законопроект о госконтроле рассмотрела Правительственная подкомиссия. 19 мая 2015 г. Лента новостей // <http://контроль-надзор.pf/news/view/55d35d288e3e213d22f3576e>.
5. Концепция проекта федерального закона «О государственном и муници-

¹ Эксперты рекомендуют продолжить доработку законопроекта о госконтроле в течение 2016 года. 20 октября 2015 года. Лента новостей // <http://контроль-надзор.pf/news/view/564472558a8925d17f55c00a>.

- пальном контроле и надзоре в Российской Федерации». Утверждена Протоколом заседания Межведомственной рабочей группы по разработке проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации Минэкономразвития РФ от 6 марта 2015 г. № 16-ОФ (пункт 2.2) // Документ опубликован не был.
6. Проект Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2015 годы // Документ не принят и официально опубликован не был.
 7. Госконтроль: права и обязанности ведомств и бизнеса определит закон. 27 июля 2015 г. Лента новостей // <http://контроль-надзор.рф/news/view/55d36a948e3e213d22f35775>.
 8. Контрольные ведомства лишают чаевых // <http://www.kommersant.ru/doc/2799952>.
 9. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2013. – М.: МАКС Пресс, 2014. 2-е изд., доп. 320 с.
 10. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2014. – М.: МАКС Пресс, 2015. 120 с.
 11. Контроль и надзор: поручения подкомиссии. 31 июля 2015 г. Лента новостей // <http://контроль-надзор.рф/news/view/55d36baf8e3e213d22f35776>.
 12. Лисицын-Светланов А.Г., Максимов С.В. Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития / Доклад на Международной конференции «Система государственного контроля в сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его применения в России» в РСПП 7 ноября 2013 г. (г. Москва). – М.: ИГП РАН, 2013. С. 17–24.
 13. Официальный сайт Президента РФ // <http://kremlin.ru/events/president/news/14139>.
 14. Официальный сайт правительства РФ // <http://government.ru/news/19887/#dam2010>.
 15. Открытое правительство настаивает на доработке законопроекта о госконтроле. 7 сентября 2015 г. Лента новостей // <http://контроль-надзор.рф/news/view/55f00e838a8925d17f55bffa>.
 16. Путиню предложат сократить правительство // РБК // <http://www.rbc.ru/economics/15/10/2015/561fdf359a794761d7a9ec5d>.
 17. Российская газета. 2012. 13 декабря. № 287.
 18. Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.
 19. Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.
 20. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.
 21. Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.
 22. Собрание законодательства Российской Федерации. № 29 (ч. I). 20.07.2015. Ст. 4372.
 23. Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4571.
 24. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации /

- Коллектив авторов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 304 с.
25. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2011. – М.: МАКС Пресс, 2011. 400 с.
 26. Состав подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти. Утвержден протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 14 апреля 2015 г. № 1 (141) (раздел IV) // Документ опубликован не был.
 27. Эксперты рекомендуют продолжить доработку законопроекта о госконтроле в течение 2016 года. 20 октября 2015 года. Лента новостей // <http://контроль-надзор.рф/news/view/564472558a8925d17f55c00a>.

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.В. Субанова

*НИИ Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации*

Разрешение концептуальных вопросов правового регулирования государственного контроля и надзора можно отнести к числу наиболее востребованных не только в теоретическом, но и в прикладном смысле проблем права, активное обсуждение которых идет сразу на нескольких организационных площадках. Фактическим основанием для этого явилось поручение Президента Российской Федерации. Теоретическая же база для решения такой проблемы создавалась на протяжении последних десятилетий усилиями как отдельных ученых — специалистов в различных отраслях права, — так и целых научных коллективов¹.

Объективная необходимость существования контроля в общественной жизни, его формы и специфические особенности отражают существование исходных социально-экономических факторов. Структура системы социального контроля, соотношение составляющих ее государственных органов, их правовой статус, компетенция и характер взаимодействия в конечном итоге определяются состоянием базовых политико-экономических отношений, основанных на восприятии исторических и юридических традиций государства и права, закономерностей и уровня общественного развития и государственного строительства.

Функциональное назначение социального контроля, представляющего собой инструмент выявления различных отклонений, их причин в целях создания организационных предпосылок для последующего устранения этих несоответствий, определяет множественность видов

¹ См., напр.: Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2012; Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России: Дис. ... докт. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2009; Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. — Саратов, 2006; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2010; и мн. др.

(форм) его осуществления. В основу классификации видов контроля могут быть положены различные критерии: природа субъектов контроля, их задачи, содержание контрольной деятельности, характер контрольных полномочий и взаимоотношений субъекта контроля с подконтрольным объектом, юридические последствия контроля и т.п. В научной литературе, как правило, выделяются два основных вида социального контроля: общественный и государственный¹.

Одним из концептуальных моментов, на который опираются разработанные в настоящее время законопроекты, является необходимость разграничения контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, определение их практического соотношения. Являясь предметом давней дискуссии, этот вопрос так и не нашел однозначного разрешения.

Контроль (наблюдение за функционированием управляемой сферы) — это функция государственного управления². Властный характер контроля проявляется в наличии у государственных органов ряда полномочий, связанных с возможностью: давать обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков; ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении виновных в обнаруженных нарушениях лиц; непосредственно применять в ряде случаев меры государственного принуждения³.

Административный надзор обычно понимается в качестве более узкого, нежели контроль, явления в целом (как способ обеспечения законности), представляющего собой постоянное систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью как находящихся, так и не находящихся в сфере их непосредственного административно-регулирующего воздействия лиц и организаций в целях предупреждения и выявления нарушений законности⁴. Специфика админи-

¹ Правовое регулирование государственного контроля: Моногр. / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М., 2012. С. 28–29.

² Административное право России. Особенная часть: Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности и направлению «Юриспруденция» / Э.П. Андрухина и др.; под ред. С.А. Старостина. — М., 2012. Сер. Высшее образование. С. 7.

³ Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством в СССР. Ч. 1. — М., 1979. С. 63.

⁴ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. — М., 2011; Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя,

стративного надзора проявляется в ограничении его пределов проверкой только законности, а не целесообразности деятельности (действий) конкретного объекта.

Вместе с тем, на наш взгляд, сегодня можно с уверенностью говорить о том, что *фактически практика правового регулирования и правоприменения отражает существование смешанных форм контроля и надзора (с приоритетом той или иной формы)*. Поэтому разграничение их в законе будет не только теоретически сложным, но и потребует последующей кардинальной трансформации всей контрольно-надзорной системы, предполагая внесение масштабных изменений в законодательство. Практическая же польза от такого рода изменений (насколько это кощунственно ни прозвучит) для субъектов предпринимательства пока выглядит сомнительной.

Признаки сугубо надзорной деятельности, как представляется, сейчас показывает лишь прокурорский надзор, отличие которого от различных форм социального контроля, осуществляемых иными государственными органами, определяется целевым назначением и правовыми средствами выявления и устранения нарушений законов прокурором. Если для органов государственного контроля (надзора) контроль за исполнением законов является лишь одной из форм деятельности по решению многочисленных задач, то для прокуратуры надзор за исполнением законов — основное содержание деятельности. Основные отличия административного надзора от прокурорского при этом видятся в том, что прокурорский надзор: не входит в систему исполнительной власти и не осуществляется в отношении граждан; им охватывается законность в деятельности всех государственных органов (до определенного уровня) и во всех сферах (то есть специфика целеполагания обуславливает универсальность прокурорских полномочий, круг субъектов и объектов прокурорского надзора, в противовес ограничению их перечня предметной специализацией и соподчиненностью контрольных органов). Осуществляя надзор, прокуроры не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций, не обладают административно-распорядительными полномочиями¹.

И.Ш. Килясханова. 3-е изд., перераб и доп. — М., 2008. С. 508–509; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. — М., 2001. С. 412, 427–428 и др.

¹ См., напр.: Звирбуль В.К. Правовая реформа и коренная перестройка прокурорского надзора (конспект лекции). — М., 1991. С. 19; Беляев В.П. Контроль

Серьезной проблемой также является концептуальное определение круга общественных отношений, которые могли бы быть урегулированы федеральным законом об основах государственного контроля и надзора в Российской Федерации. Здесь, на наш взгляд, обоснованным было бы ограничение его действия сферой внешнефункциональной контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. Более узкий предмет регулирования вряд ли отвечал бы статусу базового закона и ожиданиям общества.

При этом, на наш взгляд, необходимо резко ограничить количество исключений из сферы действия закона, четко определив критерии их установления. Как показывает практика, нормы, устанавливающие исключения из общего правила, критерии которых имеют неопределенный характер, часто являются нестабильными (например, ст. 1 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»; ст. 4.5 КоАП РФ и др.).

В частности, спорной представляется возможность неприменения норм федерального закона об основах государственного контроля и надзора в Российской Федерации к вопросам организации и осуществления государственного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления.

Государственный контроль за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления составляет важнейшую часть системы государственного контроля, регулирование которой осуществляется многочисленными федеральными законами в отсутствие единых подходов и принципов. Принятие специального федерального закона, устанавливающего общие принципы такого контроля, вряд ли будет целесообразным. Крайне актуальным также является обеспечение законности в сфере осуществления государственного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления. Примеры нормотворческой практики последних лет свидетельствуют о внимании законодателя к этому вопросу. Так, на упорядочение правового регулирования вопросов государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления было направлено принятие Федерального закона от 21.12.2013

№ 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На наш взгляд, предмет регулирования названного закона должен охватывать и разрешительную сферу. Непосредственная практическая связь разрешительной и контрольной функции органов исполнительной власти является безусловной (не касаясь теоретической дискуссии об их соотношении, позиционировании разрешительных полномочий в качестве «обеспечивающих» по отношению к контрольным или наоборот и т.п.). Существенная деформация законности в сфере осуществления разрешительной системы, распространение нарушений прав ее невластных участников, сопровождающееся повсеместным созданием административных барьеров, настоятельно требуют принятия адекватных мер (в том числе нормотворческого характера).

При этом, как представляется, конкретные принципы государственного контроля и надзора необходимо определять, избегая оценочных формулировок, с учетом уже существующего правового регулирования различных видов социального контроля (например — ст. 6 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»). Принципы различных видов социального контроля должны коррелировать между собой (иметь общую основу).

Возможно, стоило бы первоначально сформулировать в главе закона, посвященной принципам организации государственного контроля и надзора, статью общего характера с перечислением всех принципов организации и осуществления государственного контроля и надзора (т.е. привести все принципы в определенную систему), а затем раскрыть их в специально посвященных этому статьях.

С учетом этого, возможным было бы, например, закрепление базовым федеральным законом таких принципов контроля и надзора, как соблюдение прав и свобод человека и гражданина, принцип законности, принцип объективности и др.

Разумным является и предложение о возможной гармонизации принципов организации государственного контроля (надзора) на национальном уровне (с закреплением презумпции добросовестности проверяемого субъекта, приоритета предупреждения и профилактики

нарушений законодательства, планирования контрольной и надзорной деятельности на основе системы управления рисками)¹.

В частности, принцип законности прямо относится ко всем сферам государственной жизни и непосредственно вытекает из конституционного закрепления республиканской формы правления в России. Принцип законности требует, чтобы государственные органы и их должностные лица действовали на основе *Конституции* и законов, а также основанных на них иных правовых актах, а не вопреки им, даже если иное решение представляется более рациональным².

Учитывая это (как вариант), возможным являлось бы, помимо соответствующего закрепления принципа законности в числе других принципов организации государственного контроля и надзора, введение в закон главы, непосредственно регламентирующей вопросы обеспечения законности в деятельности органов государственного контроля и надзора (то есть установления режима законности в этой сфере). Определенную аналогию здесь можно провести, например, с главой V Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Крайне важное значение имеет и принципиальное закрепление в законе недопустимости требований о получении хозяйствующими субъектами разрешений (равно как и положение о возможности возложения обязанности получения разрешений только на основе федеральных законов). Вместе с тем такая постановка вопроса требует тщательного определения понятийного аппарата. В отсутствие легального закрепления понятия «разрешение» либо единого перечня разрешений, выдаваемых органами государственного (муниципального) контроля, такой принцип будет иметь декларативный характер. Многообразие форм разрешительной деятельности на сегодняшний день не позволяет сделать вывод о четком их разграничении, выделить специфику и признаки конкретной формы. Во многих случаях разрешительные по сути полномочия не имеют соответствующего наименования и правового закрепле-

¹ Левоненкова Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 140–149.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

ния. Речь в законодательстве может идти, например, «о предоставлении права», «даче заключения», «включении в реестр», хотя фактически такая деятельность подпадает под признаки разрешительной¹. Поэтому, очевидно, оптимальным с точки зрения юридической техники здесь было бы введение в закон специальной статьи, посвященной разъяснению используемых терминов.

Что касается основного содержания концепции рассматриваемого закона, то здесь, на наш взгляд, заслуживают поддержки общие подходы, касающиеся формирования системы управления рисками причинения вреда; основ профилактики нарушений; оценки эффективности государственного контроля (надзора).

Подводя итог, можно резюмировать, что обсуждение концептуальных вопросов развития государственного контроля и надзора (с учетом многоаспектности этой темы) в Российской Федерации вряд ли можно считать завершенным. Формулирование конкретного законопроекта должно предвзреть выработку целостной концепции, с соответствующим формированием необходимого понятийного аппарата, систематизацией принципов организации контроля и его организационно-правовых основ.

Список литературы

1. Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киялханова. 3-е изд., перераб и доп. – М., 2008.
2. Административное право России. Особенная часть: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности и направлению «Юриспруденция» / Э.П. Андрюхина и др.; под ред. С.А. Старостина. – М., 2012. Сер. Высшее образование.
3. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006.
4. Звирбуль В.К. Правовая реформа и коренная перестройка прокурорского надзора (конспект лекции). – М., 1991.
5. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2010.
6. Правовое регулирование государственного контроля: Моногр. / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М., 2012.
7. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством в СССР. Ч. 1. – М., 1979.

¹ См. об этом более подробно: Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. 288 с.

8. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.
9. Левоненкова Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. 2014. № 9.
10. Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России: Дис. ... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2009.
11. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2011.
12. Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2012.
13. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2012.
14. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М., 2001.

ГЛАСНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Н.И. Биюшкина

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Проблема административного воздействия Российского государства на подданных путем ограничения их личных и социальных прав с особой остротой возникает к концу 70-х гг. XIX в. как вполне закономерная реакция на волну революционного террора, захлестнувшую российское общество и парализовавшую нормальное функционирование государства.

Принятое 14 августа 1881 г. Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»¹ регулировало общие административные отношения в сфере защиты устоев самодержавной монархии. Вместе с тем для наиболее эффективной правоприменительной деятельности органов внутренних дел необходимо было разработать ряд нормативно-правовых актов охранительного характера, призванных уточнить, детализировать содержание основополагающего акта, каким, безусловно, являлось Положение от 14 августа 1881 г.

В непосредственной связи с этим документом находилось Положение «О полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей» от 12 марта 1882 г.² (далее — Положение «О полицейском надзоре...» от 12 марта 1882 г.), регламентировавшее порядок установления одного из видов полицейского надзора — за лицами, вредными для общественного спокойствия, подвергнутыми административной высылке в соответствии со ст. 32–36 Положения «О мерах к охранению...» от 14 августа 1881 г., или в месте их жительства, на ос-

¹ Положение Комитета Министров «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. Ст. 350 // ПСЗРИ (Полное собрание законов Российской Империи). Изд. 3-е. — СПб., 1885. Т. I.

² Положение «О полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей» от 12 марта 1882 г. Ст. 730. На подлиннике документа написано: «Государь Император Положение сие рассматривать и Высочайше утвердить соизволил, в Гатчине, в 12 день марта 1882 г.», подписал Управляющий делами Комитета Министров статс-секретарь Мансуров (ЦАНО, Ф. 364. Оп. 1. Д. 45. Л. 41) // ПСЗРИ. Изд. 3-е. — СПб.: Тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1886. Т. 2.

новании ст. 1045 Устава уголовного судопроизводства изд. 1876 г. Министр юстиции по окончании дознания по факту обнаружения признаков преступления должен был распорядиться либо о производстве предварительного следствия, либо с Высочайшего повеления о прекращении производства с оставлением дела без дальнейших последствий, или с разрешением дела в административном порядке. В случае окончания дела без суда применялась одна из мер предупреждения и пресечения преступлений — отдача под надзор полиции¹. В этой связи дореволюционный исследователь полицейского права И.Т. Тарасов, в частности, отмечал, что «полицейский надзор над политически неблагонадежными лицами, подробно нормированный Положением 12 марта 1882 г., имеет значение добавочной меры безопасности к административной ссылке, нормированной положением «Об охране...», или же самостоятельной мерой безопасности...»².

До издания указанного Положения обязанности ссыльных регламентировались серией ведомственных нормативных актов Министерства внутренних дел, которые не были опубликованы для всеобщего сведения, и зачастую их содержание приходилось узнавать только на практике. Незвестный автор описывает следующие обстоятельства: в день прибытия на место ссылки поднадзорному обыкновенно устно объявлялось (с отобранием подписки), что он не имеет права выходить за черту города, вся переписка его будет контролироваться исправником, что держать у себя оружие ему воспрещено, а за покушение на побег, какovým считается выход за городскую черту, он в административном порядке отправлен будет в Якутскую область. Если ссыльный любопытствовал узнать, на основании каких статей закона он ограничен в своих правах, то получал в ответ, что на этот счет имеются секретные инструкции, которые в качестве таковых ему, ссыльному, предъявлены быть не могут³.

¹ Устав уголовного судопроизводства изд. 1876 г. // СЗРИ. Т. 15. Ч. II. — СПб.: Гос. тип., б.г. Ст. 1045; Устав о предупреждении и пресечении преступлений. Изд. 1890 г. // СЗРИ. Т. 14. — СПб.: Гос. тип., б.г. Ст. 1 прим. 1.

² Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права // Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX в. Хрестоматия / Сост. Ю.Н. Старилов. — Воронеж: Воронежский госуниверситет, 1999. С. 196.

³ По поводу положения о полицейском надзоре (12 марта 1882 года) // Юридический вестник. 1882. Т. XI. С. 559.

В этой связи можно отметить Правила «О полицейском надзоре» 1867 г., которые не были официально опубликованы и предназначались для ведомственного применения полицейскими чинами¹. Современники приводили отрывки из данных Правил. В частности, в них указывалось, что надзор является мерой предупредительной, направленной против лиц, неблагонадежных в политическом отношении, и людей дурной нравственности, которые своим предыдущим поведением и действиями явили себя вредными членами общества и вызвали тем самым недовереие правительства»².

Практика деятельности полицейских органов, отраженная в архивных документах, свидетельствует о применении полицейского надзора еще в 50-е гг. XIX в.³ Так, в одном из писем начальника Варшавского жандармского округа говорится о некоем А. Грушецком, который после участия в вооруженном нападении на г. Седлецы в 1846 г. по приговору военного суда был сослан за это на 12 лет в Усть-Каменогорские арстантские роты, затем возвратился в Царство Польское на основании Манифеста от 26 августа 1856 г. с учреждением за ним строгого полицейского надзора. В 1867 г. и 1883 г. А. Грушецкий подозревался в подстрекательстве крестьян гмины Неборов к неповиновению властям. Был известен в округе как человек беспокойный, неуживчивый. Ввиду его вредного влияния на крестьян начальник Варшавского жандармского округа ходатайствовал перед Департаментом полиции о высылке А. Грушецкого из Варшавской губернии⁴.

Таким образом, бесспорным позитивным следствием утверждения и опубликования Положения «О полицейском надзоре...» от 12 марта 1882 г. явилось доведение до всеобщего сведения прав и обязанностей поднадзорных. При этом в самом тексте документа ничего не говорилось об отмене ранее действовавших в этой области циркуляров, что на практике привело к множеству недоразумений. Так, например, в периодической литературе тех лет указывалось, что в одной из северных губерний исправники свели на ноль те параграфы Положения, которые в

¹ Биюшкина Н.И. Охранительные отношения в Российском государстве в период правления Александра III (март 1881-го – 1894 год) / Н.И. Биюшкина. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2010. С. 161.

² Берг Ф.Ф. Правила о полицейском надзоре / Ф.Ф. Берг. – Б.м., 1867. С. 1.

³ Биюшкина Н. И. Проведение судебной реформы 1864 г. в Российском государстве: на примере Нижегородской губернии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Биюшкина. – Нижний Новгород, 1998. 24 с.

⁴ ГАРФ. Ф. 102. Третье делопроизводство. Оп. 1885 г. Д. 259. Л. 6 (об.) – 7.

чем-либо расширяли права поднадзорных, ссылаясь на то, что в новом законе не говорится ничего об отмене прежних распоряжений, оставшихся, следовательно, для них обязательными¹. Описанные в литературе злоупотребления, очевидно, являлись неизбежными. С юридической точки зрения, ранее изданные акты подлежали отмене в связи с принятием более позднего документа, обладавшего к тому же и высшей юридической силой, по сравнению с предыдущими. Так, Положение «О полицейском надзоре...» от 12 марта 1882 г.² было утверждено императором и поэтому имело юридическую силу закона, в то время как действовавшие в предшествующий период нормативно-правовые акты (инструкции и циркуляры МВД) носили подзаконный характер.

Положение было внесено на рассмотрение Комитета министров графом Н.П. Игнатьевым с целью «обеспечить за правительством действительные средства надзора, зависевшего ранее почти исключительно от усмотрения местных властей»³. Комитет не внес в проект никаких поправок. Обсуждение вызвал лишь один существенный аспект: предполагалось ввести существенные ограничения прав поднадзорных. По этому поводу Комитет решил: 1) права этой категории лиц и до этого подвергались неоднократным ограничениям, вводимым не в общеустановленном законодательном порядке, а особо выносимыми Высочайшими повелениями, и 2) внесенный проект находился в непосредственной связи с Положением «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия...» от 14 августа 1881 г., который также был рассмотрен в Комитете министров⁴. Это решение Комитета вместе с проектом Н.П. Игнатьева было утверждено императором 12 марта 1882 г.

Проводя сравнительный анализ законодательства о гласном надзоре дореволюционного и современного периодов развития Российского государства и права, следует отметить, что в настоящее время действует

¹ По поводу положения о полицейском надзоре (12 марта 1882 года) // Юридический вестник. 1882. Т. XI. С. 560.

² Положение «О полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей» от 12 марта 1882 г. Ст. 730 // ПСЗРИ. Изд. 3-е. – СПб.: Тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1886. Т. 2.

³ Исторический обзор деятельности Комитета Министров. Т. 4. Комитет Министров в царствование Императора Александра Третьего (1881–1894). 20 октября) / Сост. И.И. Тхоржевский, гл. ред. статс-секретарь Куломзин. – СПб.: Изд. Канц. Комитета Министров, 1902. С. 17.

⁴ Там же. С. 18.

Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. с изменениями и дополнениями от 2 июля, 28 декабря 2013 г.¹, где дается определение административного надзора. Из которого следует, что «указанный федеральный закон предусматривает исключительно судебный порядок установления административного надзора в отношении четко определенного круга субъектов»², чьи права по проживанию, занятию должностей существенно ограничиваются. На поднадзорных лиц возлагаются определённые административные обязанности по периодической регистрации в органах внутренних дел. Следовательно, такая форма административного надзора безусловно относится к категории гласного и имеет ряд общих черт с установлением гласного полицейского надзора по Положению «О полицейском надзоре...» от 12 марта 1882 г. Вместе с тем необходимо обратить внимание на существенные отличия, заключавшиеся в более широком круге лиц, подлежащем гласному полицейскому надзору по закону «О полицейском надзоре» от 12 марта 1882 г. Дореволюционное законодательство предусматривало гласный надзор не только за лицами, отбывавшими наказание в местах лишения свободы, но и за неблагонадежными в политическом отношении лицами. Справедлива также и мысль о том, что действующее законодательство определяет надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы как административный, в то время как правовое регулирование гласного надзора, введенное в 80-е гг. XIX в., является полицейским. Можно заключить, что полицейский надзор представляет собой часть административного надзора³.

Таким образом, изучение проблем развития правового регулирования гласного надзора и практики его применения представляется актуальным и своевременным в связи с тем, что именно этот вид надзора

¹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (с изменениями и дополнениями от 2 июля, 28 декабря 2013 г.). Федер. закон Рос. Федерации от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 апреля 2011 г. № 15 ст. 2037. От 2 июля 2013 г. № 27 ст. 3477. От 28 декабря 2013 г. № 52 (ч. I). Ст. 6997.

² Биюшкина Н.И. Проблемы правового регулирования административного надзора в РФ // Административное и муниципальное право. 2014. 9. С. 923. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.9.12856

³ Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования / А.В. Мартынов: Дисс. ... докт. юридич. наук. – Воронеж, 2010. 662 с.

признан в современный период эффективным, целесообразным средством правового воздействия государства на граждан как одна из превентивных мер борьбы с преступностью в Российской Федерации.

Список литературы

1. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (с изменениями и дополнениями от 2 июля, 28 декабря 2013 г.) Федеральный закон Рос. Федерации от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 апреля 2011 г. № 15 ст. 2037. От 2 июля 2013 г. № 27. Ст. 3477. От 28 декабря 2013 г. № 52 (ч. 1). Ст. 6997.
2. О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Положение Комитета Министров от 14 августа 1881 г. Ст. 350 // ПСЗРИ (Полное собрание законов Российской Империи). Изд. 3-е. – СПб., 1885. Т. I.
3. О полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей. Положение от 12 марта 1882 г. Ст. 730 // ПСЗРИ. Изд. 3-е. – СПб.: Тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1886. Т. 2.
4. Устав уголовного судопроизводства изд. 1876 г. // СЗРИ. Т. 15. Ч. II. – СПб.: Гос. тип., б.г. Ст. 1045; Устав о предупреждении и пресечении преступлений. Изд. 1890 г. // СЗРИ. Т. 14. – СПб.: Гос. тип., б. г. Ст. 1 прим. 1.
5. Берг Ф.Ф. Правила о полицейском надзоре / Ф.Ф. Берг. – Б.м., 1867. С. 1.
6. Биюшкина Н.И. Охранительные отношения в Российском государстве в период правления Александра III (март 1881-го – 1894 год) / Н.И. Биюшкина. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2010. С. 161.
7. Биюшкина Н.И. Проведение судебной реформы 1864 г. в Российском государстве: на примере Нижегородской губернии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Биюшкина. – Нижний Новгород, 1998. 24 с.
8. Биюшкина Н.И. Проблемы правового регулирования административного надзора в РФ // Административное и муниципальное право. 2014. 9. С. 923. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.9.12856.
9. ГАРФ. Ф. 102. Третье делопроизводство. Оп. 1885 г. Д. 259. Л. 6 (об.) – 7.
10. Исторический обзор деятельности Комитета Министров. Т. 4. Комитет Министров в царствование Императора Александра Третьего (1881–1894). 20 октября) / Сост. И.И. Тхоржевский, гл. ред. статс-секретарь Куломзин. – СПб.: Изд. Канц. Комитета Министров, 1902.
11. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. – Воронеж, 2010. 662 с.
12. По поводу положения о полицейском надзоре (12 марта 1882 года) // Юридический вестник. 1882. Т. XI. С. 559.

13. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права // Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX в. Хрестоматия / Сост. Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Воронежский госуниверситет, 1999. С. 196.

НАРУШЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД НЕПРАВОМЕРНОГО ДЕЯНИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ИЛИ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯ В СФЕРЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЛИЦ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

А.И. Стахов

Российский государственный университет правосудия

Отечественная юридическая наука традиционно выделяет два типа правонарушений: правонарушение (виновные правонарушения) и объективно-противоправные деяния (не виновные противоправные деяния)¹.

В качестве примеров объективно-противоправных деяний в специальной литературе называют деяния недееспособного лица, безвиновное действие в ситуации, если лицо не осознавало противоправного характера своего поведения, не предвидело, не должно и не могло предвидеть последствия своего действия или бездействия, причинение вреда владельцем источника повышенной опасности². При этом подчеркивается, что в составе такого деяния присутствуют все элементы (субъект, объект, деяние, вредоносный результат), кроме вины³.

Различая правонарушения и объективно-противоправные действия, Д.Н. Бахрах справедливо связывает такие правонарушения с государственным принуждением, при этом отмечая, что признак вины не всегда имеет юридическое значение⁴.

В целом разделяя обозначенные научные подходы, следует отметить, что активно развивающееся современное административное законодательство, регламентирующее контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (да-

¹ См., например: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. – Свердловск, 1972. С. 354.

² См.: Российская юридическая энциклопедия / Гл. ред. А.Я. Сухарев: Казус (случай). Журавлев М.П. – М., 1999.

³ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. – М., 2001. С. 310.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. – М., 2000. С. 443.

лее — публичная администрация), выделяет в административно-правовой сфере такой специфический вариант неправомерного деяния юридического лица или индивидуального предпринимателя, как «нарушение обязательных требований».

Нарушение обязательных требований как вид неправомерного деяния формально выделяется во многих статьях ФЗ от 19.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Такое неправомерное деяние юридического лица или индивидуального предпринимателя влечет применение специальных мер административно-правового принуждения, предусмотренных статьей 17 названного закона. При этом в названном федеральном законе, к сожалению, не раскрывается понятие нарушения обязательных требований и не определяются характерные признаки данного неправомерного деяния.

Исходя из предмета регулирования ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также содержания ст. 17 названного закона, можно отметить, что нарушения обязательных требований выявляются в ходе федерального и регионального государственного контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления, наделяемыми полномочиями субъектов Российской Федерации по осуществлению регионального государственного контроля (надзора).

Подсказкой в понимании природы нарушения обязательных требований как самостоятельного вида неправомерного деяния служит ст. 2 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В названной статье под обязательными требованиями понимаются «требования, установленные названным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Приведенная законодательная конструкция, по сути, отождествляет обязательные требования с общеобязательными правилами поведения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, закрепляемыми ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля», а также других нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

С таким законодательным подходом можно согласиться, но необходимо уточнить, что ФЗ «О защите прав юридических лиц...», по сути, устанавливает общеобязательные правила проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ходе государственного контроля и надзора публичной администрации. Такого рода правила, по сути, образуют административные процедуры, в соответствии с которыми органы и должностные лица публичной администрации проводят проверки государственного контроля и надзора. Обязательные требования, в свою очередь, являются объектом проверки государственного контроля и надзора и поэтому представляют собой ограничения, запреты и дозволения, обязательные для исполнения проверяемыми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

В этой связи следует уточнить, что обязательные требования закрепляются в материальных нормах федеральных законов и иных нормативных правовых актах, а исполнение и соблюдение указанных требований юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями оценивается публичной администрацией в соответствии с процедурами государственного контроля и надзора, закрепленными в ФЗ «О защите прав юридических лиц...», также в соответствии с процедурами, закрепленными в других федеральных законах, регламентирующих обособленные виды контрольно-надзорной деятельности, выведенные из-под действия указанного закона (например, в соответствии с контрольно-надзорными процедурами, закрепленными в ФЗ «О конкуренции», НК РФ, ТК РФ и др.).

Не подвергая сомнению обязательность исполнения процедурных правил государственного контроля и надзора, закрепленных в ФЗ «О защите прав юридических лиц...», а также других процессуальных нормативных правовых актах (например, в административных регламентах по контролю и надзору), следует подчеркнуть, что процедурные правила государственного контроля и надзора не являются объектом контрольно-надзорной деятельности и поэтому не должны рассматриваться в контексте с такой категорией, как «нарушение обязательных требований», а также применением мер административно-правового принуждения, предусмотренных ст. 17 ФЗ «О защите прав юридических лиц...». Нарушение процедурных правил государственного контроля и надзора логично связывать с наступлением административной ответственности, предусмотренной ст. 19.6.1. КоАП для должностных лиц органов госу-

дарственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции

Объектом контрольно-надзорной деятельности публичной администрации, регламентированной ФЗ «О защите прав юридических лиц...», являются такие обязательные требования, как санитарно-эпидемиологические требования обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека, предусмотренные ФЗ от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», требования в области охраны окружающей среды (природоохранные требования), предусмотренные ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», требования охраны атмосферного воздуха, предусмотренные ФЗ от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», требования промышленной безопасности, предусмотренные ФЗ от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», требования пожарной безопасности, предусмотренные ФЗ от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», требования по обеспечению безопасности дорожного движения, предусмотренные ФЗ от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации, выполнению работ или оказанию услуг, предусмотренные ФЗ от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», лицензионные требования, предусмотренные ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

Учитывая вскрытые особенности законодательного регулирования государственного контроля и надзора, предлагается под обязательными требованиями понимать установленные для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей материальными нормами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ ограничения, запреты и дозволения, исполнение и соблюдение которых оценивается публичной администрацией в ходе проверки государственного контроля и надзора, регламентированной ФЗ «О защите прав юридических лиц...», а также другими специальными федеральными законами.

Соответственно, будет логичным выделить в структуре отечественного публичного законодательства массив законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности публичной администрации, который в соответствии со ст. 72 Конституции РФ разделить на две составные части:

— административное законодательство, устанавливающее обязательные требования в сфере контрольно-надзорной деятельности публичной администрации;

— административно-процессуальное законодательство, регламентирующее контрольно-надзорную деятельность публичной администрации.

Опираясь на сравнительный анализ выделенных составных частей законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности публичной администрации и законодательства об административных правонарушениях, можно сделать вывод, что в правоприменительной деятельности контрольно-надзорных органов нарушение обязательных требований необходимо квалифицировать как самостоятельный вид неправомерного деяния, который нельзя отождествлять с административным правонарушением и не стоит относить к объективно-противоправному деянию.

Так, согласно КоАП РФ административное правонарушение юридического лица или индивидуального предпринимателя, выявленное контрольно-надзорным органом, влечет применение таких специфических мер административно-правового принуждения пресекательно-наказательного характера, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры административной ответственности. Данные меры административно-правового принуждения неразрывно связаны с установлением вины лица, совершившего административное правонарушение.

В соответствии с ФЗ «О защите прав юридических лиц...» или ФЗ «О конкуренции», а также других законов, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность публичной администрации, нарушение обязательных требований, выявленное в ходе контрольно-надзорной проверки, влечет применение специальных мер административно-правового принуждения пресекательно-восстановительного характера, не связанных с установлением вины юридического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего данное неправомерное деяние. По сути, виновность юридического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего нарушение обязательных требований, предполагается априори и поэтому не имеет юридического значения при выборе пресекательно-восстановительных мер, применяемых к лицу, допустившему такое неправомерное деяние.

Пресекательно-восстановительные меры применяются публичной администрацией в целях прекращения неправомерного деяния, совер-

шаемого или совершенного в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных требований, и устранения вреда, причиненного таким деянием, восстановления нарушенного правового положения. При этом следует отметить, что пресекаательно-восстановительные меры, применяемые к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, допустившему нарушение обязательных требований, предусмотрены как ФЗ «О защите прав юридических лиц...», так и специальными федеральными законами, регулирующими отдельные сферы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации, выведенные из-под действия указанного закона.

Так, например, в статье 17 ФЗ «О защите прав юридических лиц...» закрепляются такие пресекаательно-восстановительные меры, как выдача предписания юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.

Статья 20 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривает такие пресекаательно-восстановительные меры, как выдача предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований.

В статьях 39.1 и 50 ФЗ «О конкуренции» закрепляются такие пресекаательно-восстановительные меры, как предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выдача предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Ряд специфических мер административно-правового принуждения, применяемых в целях пресечения нарушений налогового законодательства, устранения причиненного вреда и восстановления нарушенного правового положения предусмотрен в Налоговом кодексе РФ. В частности, это запрет на отчуждение (передачу в залог) имущества налогоплательщика без согласия налогового органа, приостановление операций по счетам в банке, предусмотренные ч. 10 ст. 101 НК.

Выделяемые административно-пресекательные меры содержатся также в других федеральных законах.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем ограничений, запретов и дозволений, установленных законодательством в сфере контрольно-надзорной деятельности публичной администрации, проявляет специфику противоправности нарушения обязательных требований как самостоятельного вида неправомерного деяния. По сути, противоправность нарушения обязательных требований состоит в том, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель совершает действие, запрещенное нормативным правовым актом законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности публичной администрации, или не совершает действия, предписанного таким актом.

Важно отметить, что законодатель, формально выделяя нарушения обязательных требований, связывает данные неправомерные деяния с возможностью причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, с безопасностью государства, а также угрозой чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такая возможность причинения вреда, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по сути, оцениваются как потенциальная опасность или непосредственная угроза¹.

На мой взгляд, в избранном подходе законодателя, по сути, проявляется признание общественной вредности нарушения обязательных требований, риск-ориентированная оценка вредности данного неправомерного деяния, а также устанавливается взаимосвязь данного неправомерного деяния с вредом, который может быть устранен активными действиями нарушителя общеобязательного запрета, ограничения или дозволения. В этой связи вред, причиняемый нарушением обязательных требований, можно назвать обратимым или устранимым вредом. Кроме того, следует подчеркнуть, что в федеральных законах, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность публичной администрации, связь квалификации нарушений обязательных требований с виной юри-

¹ См., например, ч. 2 ст. 10 ФЗ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

дического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего такое неправомерное деяние, не устанавливается.

Учитывая степень общественной вредности нарушений обязательных требований, законодатель выделяет грубые нарушения обязательных требований. В частности, в ч. 11 ст. 19 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» отмечаются грубые нарушения лицензионных требований. В частности, грубыми считаются нарушения лицензионных требований, повлекшие за собой: 1) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, а также угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 2) человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью граждан, причинение средней тяжести вреда здоровью двух и более граждан, причинение вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера, нанесение ущерба правам, законным интересам граждан, обороне страны и безопасности государства.

Обобщая изложенное, нарушение обязательных требований предлагается понимать как выявляемый в ходе контрольно-надзорной деятельности публичной администрации самостоятельный вид неправомерного поведения юридического лица или индивидуального предпринимателя в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных требований (установленных федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ ограничений, запретов, дозволений), причиняющее обратимый (устранимый) вред и поэтому влекущее применение специальных мер административно-правового принуждения пресекаательно-восстановительного характера.

В целях ограничения нарушения обязательных требований от иных вариантов социального поведения данное неправомерное деяние можно определить как выявляемое в ходе проверки государственного контроля и надзора противоправное, причиняющее обратимый (устранимый) вред действию или бездействию юридического лица или индивидуального предпринимателя, влекущее применение пресекаательно-восстановительных мер административно-правового принуждения, предусмотренных федеральным законом.

Сформулированный подход позволяет назвать следующие характерные признаки нарушения обязательных требований.

Во-первых, субъектами нарушения обязательных требований являются организация, имеющая статус юридического лица, либо физическое лицо, имеющее статус индивидуального предпринимателя.

Во-вторых, нарушение обязательных требований является специфическим противоправным деянием юридического лица или индивидуального предпринимателя. Специфика противоправности данного деяния проявляется в неисполнении или ненадлежащем исполнении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем запретов, ограничений и дозволений, установленных федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ и охраняемых административно-правовыми мерами пресекательно-восстановительного характера.

В-третьих, объектами нарушений обязательных требований являются общественные отношения, регулируемые материальными нормами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, устанавливающими для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей запреты, дозволения и ограничения, исполнение и соблюдение которых оценивается в ходе контрольно-надзорной деятельности публичной администрации. В том числе, например, правоотношения, складывающиеся в разнообразных сферах безопасности (пожарной, транспортной, промышленной и др.), налоговые и антимонопольные правоотношения, банковские, бюджетные, другие правоотношения.

В-четвертых, нарушение обязательных требований имеет риск-ориентированную общественную вредность. Данное деяние причиняет вред частным и публичным правам и законным интересам в административно-правовой сфере, который может быть устранен активными действиями лица, допустившего нарушение обязательных требований. Учитывая степень общественной вредности, законодатель выделяет грубые нарушения обязательных требований.

В-пятых, совершаемое или совершенное нарушение обязательных требований выявляется в ходе проверки государственного контроля или надзора, осуществляемой публичной администрацией, и влечет применение специальных мер административно-правового принуждения пресекательно-восстановительного характера, предусмотренных федеральными законами, регламентирующими различные виды контрольно-надзорной деятельности публичной администрации.

В-шестых, при квалификации нарушения обязательных требований и определении пресекательно-восстановительной меры, применяемой к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, признак вины не имеет юридического значения.

Предлагаемый подход к пониманию нарушения обязательных требований может быть использован:

— для проведения научно обоснованной систематизации и кодификации мер административно-правового принуждения, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям;

— разработки и внедрения в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления единообразных пресекательно-восстановительных процедур, применяемых по делам о нарушениях обязательных требований, оптимально сопряженных с пресекательно-наказательными процедурами, применяемыми указанными органами по делам об административных правонарушениях юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выявляемых в ходе проверки государственного контроля и надзора.

Список литературы

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ.
2. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. – Свердловск, 1972. С. 354.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. – М., 2000. С. 443.
4. Российская юридическая энциклопедия / Гл. ред. А.Я. Сухарев: Казус. Журавлев М.П. – М., 1999.
5. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. – М., 2001. С. 31.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ПОЛИЦИИ

О.И. Бекетов

Омская академия МВД России

1. Понятие, виды и методы административного надзора полиции

В научной административно-правовой литературе на протяжении многих лет административный надзор традиционно рассматривался как важнейшая правовая форма административной деятельности милиции¹. В то же время некоторые известные российские ученые-административисты считали административный надзор способом (методом) деятельности милиции по обеспечению общественного порядка и безопасности², а отдельные из них — функцией милиции³. Таким образом, административный надзор, осуществляемый полицией, в зависимости от угла зрения на него, можно рассматривать и как форму, и как метод деятельности полиции, а также как ее функцию. В то же время и сам административный надзор полиции как организационно-правовой феномен несет в себе несколько функций — прежде всего информационную (о состоянии общественного порядка и безопасности) и правоохранительную, а административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, еще и реабилитационную. Независимо от подходов, общее определение понятия административного надзора полиции на протяжении многих лет остается неизменным.

Административный надзор полиции — это систематическое наблюдение органов внутренних дел (полиции) за точным исполнением должностными лицами и соблюдением гражданами общеобязательных правил, регулирующих общественный порядок и безопасность, в целях предупреждения и пресечения их нарушений, выявления правонаруши-

¹ См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. — М., 1965. С. 88.

² См.: Разаренов Ф.С. Основы административной деятельности милиции. — М., 1986. С. 14.

³ См.: Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. — Омск, 1993. С. 144–145.

телей и привлечения их к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия.

Это так называемый общий административный надзор полиции, который имеет самую широкую сферу воздействия.

Во-первых, он осуществляется в отношении неопределенного круга лиц (физических и юридических) («за всеми вообще и ни за кем конкретно») за соблюдением ими общеобязательных правил, содержащихся как в федеральных нормативных правовых актах, так и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актах, различных технико-юридических нормативах, регулирующих общественные отношения в области охраны общественного порядка и обеспечения безопасности.

Во-вторых, административный надзор распространяется на более определенный круг субъектов и по более конкретному кругу вопросов, например надзор полиции за соблюдением правил лицензионно-разрешительной, паспортно-визовой, учетно-регистрационной систем, порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранными гражданами или лицами без гражданства; правил дорожного движения, порядка продажи алкогольной продукции и многим другим.

В-третьих, административный надзор может осуществляться за поведением строго определенного круга лиц, например за поведением некоторых категорий граждан, освобожденных из мест лишения свободы; условно осужденных; а также осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы; несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделениях органов внутренних дел по делам несовершеннолетних и некоторых других.

Последний вид надзора («надзор за поведением отдельных категорий лиц») характерен только для полиции и некоторых других правоохранительных органов. В административно-правовой литературе иногда употребляются такие его наименования, как «правоохранительный административный надзор», «персонифицированный полицейский надзор».

Административный надзор полиции всегда осуществляется от имени государства и только по вопросам, отнесенным к компетенции полиции.

Термин «надзор» применительно к деятельности полиции имеет глубокое и разностороннее юридическое содержание. Надзорная функция, в частности, охватывает не только собственно наблюдательные меро-

приятия полиции (значение которых не стоит преуменьшать), но и ее действия по вмешательству в соответствующие ситуации. В ходе административного надзора в целях пресечения выявленных правонарушений (которые выявляются как раз в ходе осуществления специально организованного наблюдения) полицией могут быть применены физическая сила, специальные средства и огнестрельное оружие. Кроме того, надзорная функция вбирает в себя регистрационную (например, регистрация транспортных средств; лиц, состоящих под административным надзором), лицензионно-разрешительную (выдача (или отказ в выдаче) лицензии на приобретение оружия) и регламентарную (например, выдача обязательных предписаний об устранении выявленных нарушений) подфункции. Регламентарная подфункция может пониматься значительно более широко. Полиция в ходе осуществления административного надзора «питает» информацией Министерство внутренних дел страны, которое, в соответствии с пунктом 12 (абзац 4) Положения о нем, осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации¹.

Профессор И.И. Веремеенко считает, что надзорная деятельность полиции включает также применение административных санкций в отношении поднадзорных объектов (субъектов) и исполнение этих санкций. Указанные меры, осуществляемые полицией, действительно сопутствуют надзору, но в силу особой специфики охватываются самостоятельной функцией полиции — квазисудебной (называемой в литературе юрисдикционной) и исполнения административных наказаний².

Общие надзорные полномочия полиции и сфера ее надзора главным образом определены в Федеральном законе «О полиции». Полномочия

¹ См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.

² См.: Соловей Ю.П. Указ. соч.

по применению принудительных мер воздействия, в том числе административных наказаний, установлены в Кодексе РФ об административных правонарушениях и приняты в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Характерная черта административного надзора состоит в том, что он носит внешний (или «внешнеорганизационный») характер, т.е. осуществляется в отношении неопределенного круга лиц, не находящихся в организационном или ином подчинении органам внутренних дел, но на которых законами или подзаконными актами возлагается необходимость соблюдения конкретных правил в сфере общественного порядка и безопасности.

Другая характерная черта, тесно связанная с первой, — административный надзор полиции, как правило, тесно связан с применением административного принуждения. Надзор полиции всегда предполагает возможность принуждения, хотя сам по себе, внешне имея форму специально организованного полицейского наблюдения, не носит принудительного характера.

В осуществлении административного надзора так или иначе участвуют все сотрудники полиции, но для сотрудников служб и подразделений, обеспечивающих охрану общественного порядка (особенно для нарядов патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных полиции, дорожно-патрульной службы ГИБДД) он является одной из важнейших правовых форм их повседневной служебной деятельности. Систематический надзор имеет большое значение для укрепления общественного порядка. Он является также важным психологическим фактором, побуждающим граждан воздерживаться от нарушения установленных правил. Именно поэтому говорят, что нахождение сотрудника полиции в общественном месте в форме — уже профилактика правонарушений.

В практической деятельности полиции сложились следующие *методы административного надзора*:

1. Непосредственное наблюдение за исполнением (соблюдением) установленных общеобязательных правил должностными лицами и гражданами (метод характерен, например, для нарядов патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных полиции, государственной инспекции безопасности дорожного движения, всех сотрудников так называемой наружной службы полиции, выполня-

ющих обязанности по охране правопорядка в общественных местах).

2. *Периодические проверки* исполнения (соблюдения) должностными лицами и гражданами правил, надзор за которыми отнесен к компетенции полиции (метод характерен, например, для работы службы участковых уполномоченных полиции, подразделений лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью, подразделений по исполнению административного законодательства и др.).

3. *Проверка и выявление нарушений по жалобам, заявлениям и иным обращениям* граждан, организаций, сообщениям в средствах массовой информации, материалам, поступившим из правоохранительных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений (метод характерен, например, для работы участковых уполномоченных полиции, службы дежурных частей органов внутренних дел).

Полиция не ограничивается только применением мер административного воздействия в отношении правонарушителей, она ведет учет и анализ правонарушений с целью выявления причин, их порождающих, и условий, им способствующих. Для анализа берутся данные как об общем количестве правонарушений, так и отдельно по видам, месту и времени совершения, особенностям субъектов, причинам и т.д. Это позволяет судить о динамике правонарушений в целом и по отдельным видам и, в свою очередь, помогает оценивать эффективность административного надзора.

На основе анализа правонарушений органы внутренних дел (полиция) информируют органы государственной власти и местного самоуправления, добиваясь от них устранения причин правонарушений, вносят предложения о принятии нормативных правовых актов, программ профилактики правонарушений, их корректировке или отмене, о расширении участия общественности в охране правопорядка и т.п.

Успешное осуществление административного надзора во многом зависит от правильной оценки оперативной обстановки и расстановки сил полиции, а также размещения, используемых в ходе надзора технических средств. Практика показывает, что имеющиеся возможности в комплексном предупреждении и пресечении правонарушений силами и средствами служб обеспечения общественного порядка, участковых уполномоченных полиции, вневедомственной охраны, государственной инспекции безопасности дорожного движения при участии правоохранительных и иных организаций и граждан используются далеко не пол-

ностью. Иногда не полностью учитывается оперативная обстановка, нет должной целеустремленности, не отлажено должное взаимодействие с общественностью. Правильная расстановка и использование сил и средств полиции требует знания особенностей территории обслуживания, населения, учета времени года и суток.

Важным условием четкой организации работы по административному надзору является хорошее знание сотрудниками полиции соответствующих нормативных правовых актов, установленных правил поведения. Твердое знание и умелое применение действующего законодательства способствуют воспитанию граждан, повышению их чувства ответственности, укреплению правопорядка и законности в нашем обществе.

2. Осуществление полицией надзора за соблюдением общеобязательных правил и норм

Административные надзор и контроль, осуществляемые полицией, реализуются в схожих, хотя и разнообразных организационных и правовых формах, нередко смешиваются. Так, административный надзор может сопровождаться проверкой (т.е., по сути, контролем) знаний правил дорожного движения водителями, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лицами, занимающимися частной охранной деятельностью. Надзору полиции в сферах обеспечения безопасности дорожного движения, охраны общественного порядка и других также сопутствуют разнообразные «индивидуализированные» и «неиндивидуализированные» контрольно-проверочные мероприятия. Правовые формы осуществления административного надзора и контроля органами внутренних дел (полицией) отличаются большой спецификой, также как и способы реагирования на выявленные нарушения¹. В то же время очевидно, что для административного надзора полиции основными мето-

¹ См., например: Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 марта 2015 г. № 380.

дами являются постоянное непосредственное наблюдение за соответствующими объектами, проверки по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе.

Рассмотрим некоторые нормативные правовые акты, определяющие компетенцию полиции по осуществлению тех или иных видов надзора и контроля.

Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», оперируя термином «контроль за оборотом оружия» (ст. 28), исходит из его широкого понимания. Среди субъектов контроля, помимо органов внутренних дел, называются органы, уполномоченные Правительством РФ выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, а также органы государственного надзора за соблюдением государственных стандартов Российской Федерации. Таким образом, административный надзор полиции в рассматриваемой сфере охватывается понятием «контроль за оборотом оружия» и является составной частью (сегментом) последнего.

В то же время анализ прав должностных лиц органов, уполномоченных осуществлять такой контроль (осмотр оружия в местах его производства, торговли им, его хранения; изъятия и уничтожения оружия в установленном порядке; требовать от юридических лиц и граждан представления документов, письменной или устной информации; при выявлении нарушений давать обязательные для исполнения предписания об устранении этих нарушений), с достаточной степенью ясности характеризует его как систематически осуществляемый специально организованный административный надзор.

Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» употребляет термины «контроль» и «надзор» в контексте их распространения на частную детективную и охранную деятельность (ст. 20). В то же время, говоря о соответствующих полномочиях МВД России, других министерств и ведомств, подчиненных им органов и подразделений, должностных лиц данный закон оперирует понятиями «контроль», «контрольные функции». Слово «надзор» употребляется здесь лишь в смысле наблюдения за исполнением закона со стороны Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров.

В Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» используется широкое понятие «государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного движения», но его «наполнение» никак не объясняется. Из

текста нормы следует, что правовая основа данных видов деятельности является двухуровневой, поскольку они «организуются и осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации».

Что касается содержания терминов, то законодатель в этом, как и во многих других случаях, ограничивается лишь целеуказанием: «государственный надзор и контроль осуществляются в целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения» (ст. 30).

Очевидно, что значимость административного надзора и контроля в современный период становления рыночных отношений значительно возросла, что нашло свое отражение в преобразованиях, связанных с административной реформой, и, соответственно, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указе Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Контрольно-надзорную деятельность регламентируют сразу несколько положений данных указов. Кроме того, признано, что наиболее важным преобразованием системы органов исполнительной власти явилось создание практически при каждом министерстве служб, наделенных полномочиями в сфере контрольно-надзорной деятельности. Формально-юридический анализ названных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что в системе МВД России наиболее ярко выраженными полномочиями в сфере надзора и контроля обладают службы и подразделения, обеспечивающие безопасность дорожного движения, охрану общественного порядка и координацию взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, противодействие экстремизму, организацию лицензионно-разрешительной работы.

Закон о полиции в качестве основных направлений ее деятельности (ст. 2) выделяет:

— контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

— контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности.

Более широко указанный закон определяет компетенцию полиции по осуществлению государственного контроля (административного надзора) путем возложения на нее следующих обязанностей (ст. 12):

— осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения;

— контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

— осуществлять контроль за деятельностью частных детективов и частных охранных организаций, а также участвовать в контроле за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, по соблюдению ими требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации;

— осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

— участвовать в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима;

— в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Феде-

рацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

— осуществлять контроль за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в соответствии с федеральным законом.

Кроме того, полиции предоставлено право участвовать в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности (п. 27 ст. 13 закона о полиции).

Как видно из приведенного анализа, понятия «контроль» и «надзор» прочно вошли в российское законодательство, в том числе законодательство о полиции, но до настоящего времени четко не разграничены.

Суммируя сказанное, можно сделать общий вывод о том, что административный надзор полиции — это специально организованное систематическое полицейское наблюдение за кем-либо или чем-либо, за соблюдением каких-либо правил, регулирующих общественные отношения в сфере общественного порядка и безопасности. Но (что очень важно с точки зрения юридической характеристики административного надзора как метода административной деятельности полиции) наблюдение не отстраненное, а заинтересованное, именно с целью контроля; не отдаленное, а приближенное к его объекту. Важно также отметить, что конкретный орган (служба, подразделение) или должностное лицо органов внутренних дел, осуществляющие надзор, несут ответственность за состояние дел, охватываемых его предметом. Надзирать — означает заниматься наблюдением, присмотром, неся за это ответственность. При этом объем такой ответственности существенно выше, чем при контроле. Если надзирающий орган (должностное лицо) отвечает за состояние поднадзорного объекта (субъекта), во всяком случае, за его многие аспекты, то контролирующий — лишь за качество контроля, т.е. своей собственной деятельности.

Административный надзор как метод административной деятельности полиции является основным организационно-правовым средством государственного контроля (понимаемого в широком смысле) в сфере общественного порядка и безопасности. Его наиболее существенная задача — добиваться правильности поднадзорной деятельности с точки зрения соблюдения всеми субъектами установленных нормативными правовыми актами норм, стандартов, правил, обязанностей, ограничений, требований, направленных на регламентацию общественных отношений в указанной сфере.

Административный надзор характеризуется концентрацией внимания полиции на конкретной деятельности определенных лиц и, в свою очередь, сопровождается проведением разнообразных контрольно-проверочных мероприятий. Его проведение отражается в документации, также подлежащей контролю.

3. Административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в СССР

В СССР надзор милиции за определенной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, был впервые учрежден совместным решением ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятым в июле 1966 г., в ряду других мер, направленных на усиление борьбы с преступностью.

На основании этого решения был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», утвердивший Положение об административном надзоре. С вступлением в силу данного Указа надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (или так называемый «гласный административный надзор»), принял отчетливо выраженную принудительную форму. В частности, в отношении поднадзорных в целях обеспечения эффективного контроля за их поведением устанавливался специальный правовой режим — совокупность ограничений и дополнительных обязанностей, возлагаемых на поднадзорное лицо (запрет ухода из дома в ночное время; запрет без разрешения милиции выезда за пределы района (города) по частным делам; запрет появляться в определенных местах района (города); явка в орган внутренних дел для регистрации от одного до четырех раз в месяц и некоторые другие). В то же время в ходе административного надзора осуществлялись и определенные мероприятия реабилитационного характера — поднадзорным оказывалась помощь в трудовом и бытовом устройстве, предпринимались попытки их стимулирования к прохождению курса лечения от алкоголизма и иной химической зависимости.

Согласно Положению надзор устанавливался за особо опасными рецидивистами, а также лицами, осужденными к лишению свободы за тяжкие преступления, если их поведение в местах лишения свободы свидетельствовало об упорном нежелании встать на путь исправления либо если они после отбытия наказания (или условно-досрочного осво-

бождения от него) систематически нарушали общественный порядок, правила общежития и, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, продолжали вести антиобщественный образ жизни. Срок надзора изначально определялся в шесть месяцев.

Уже в первые три года практического применения данной меры, в течение которых, по оценке специалистов, она зарекомендовала себя весьма эффективным принудительным средством предупреждения рецидива преступлений, проявилась необходимость совершенствования ее правового регулирования. В связи с этим Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 июня 1970 г. был значительно расширен круг лиц, подпадающих под действие Положения. Причем это расширение произошло за счет формального критерия: теперь под надзор попадали также лица, судимые более двух раз к лишению свободы за любые умышленные преступления. Материальный критерий сохранился: для установления надзора за этой категорией лиц требовалось, чтобы их поведение в местах лишения свободы свидетельствовало об упорном нежелании встать на путь исправления либо чтобы они после отбытия наказания (или условно-досрочного освобождения от него) систематически нарушали общественный порядок, правила общежития и, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, продолжали вести антиобщественный образ жизни.

Этим Указом от 12 июня 1970 г. была увеличена продолжительность надзора: он стал устанавливаться на срок от шести месяцев до одного года. По-прежнему предусматривалась возможность его продления каждый раз еще на шесть месяцев в пределах сроков, указанных законом для погашения или снятия судимости. Все остальные положения Указа от 26 июля 1966 г. не изменились.

После этого законодательство о гласном административном надзоре оставалось стабильным. Лишь в сентябре 1983 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР были внесены новые существенные изменения и дополнения в этот правовой институт. Вновь был расширен круг лиц, подпадающих под Положение об административном надзоре, причем опять за счет формального критерия. Надзор стал применяться дополнительно к лицам, судимым два раза к лишению свободы за любые умышленные преступления, а также к ранее освободившимся из мест лишения свободы условно-досрочно или условно с обязательным привлечением к труду и вновь совершившим умышленное преступление в течение неотбытой части срока наказания или обязательного срока ра-

боты. Материальный критерий, необходимый для применения надзора, изменен не был.

Этим Указом был пересмотрен порядок учреждения административного надзора за особо опасными рецидивистами и лицами, упорно не желающими в период отбывания наказания в местах лишения свободы встать на путь исправления. Если раньше надзор в отношении указанных лиц учреждался органами внутренних дел (милицией) по месту жительства поднадзорного, то теперь он стал применяться непосредственно администрацией исправительного учреждения при освобождении. Начальник исправительного учреждения выносил мотивированное постановление, в котором указывались основания для установления надзора, его срок и определялось время прибытия поднадзорного к избранному им месту жительства. Обязанности и ограничения, предусмотренные Положением, устанавливались начальником органа внутренних дел по прибытии поднадзорного к избранному месту жительства.

В связи с тем, что установление ответственности за нарушение правил гласного административного надзора в СССР всегда относилось к компетенции союзных республик, законодательство об этом развивалось несколько обособленно.

В августе 1966 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об ответственности за нарушение правил административного надзора». За нарушение правил надзора была установлена административная ответственность в виде штрафа от 10 до 50 рублей. Дела о данных правонарушениях рассматривались судьей единолично с вызовом поднадзорного, совершившего нарушение, и в необходимых случаях — свидетелей.

Тогда же, в августе 1966 г., был издан другой Указ Президиума Верховного Совета РСФСР, включивший в Уголовный кодекс РСФСР ст. 198² «Злостное нарушение правил административного надзора».

В соответствии с указанной уголовно-правовой нормой под злостным стало пониматься такое нарушение правил, предусмотренных Положением о надзоре, которое совершено, во-первых, с целью уклонения от надзора, во-вторых, если оно совершено лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному наказанию за такие же нарушения. Санкция нормы предусматривала ответственность в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до двух лет или исправительных работ на срок от шести месяцев до одного года. Однако в связи с изменениями, внесенными в 1982 г. в Основы уголовного законода-

тельства, в соответствии с которыми срок исправительных работ был увеличен до двух лет, санкция этой нормы была несколько ужесточена: исправительные работы стали применяться на тот же срок, что и лишение свободы.

Наконец, в сентябре 1983 г. законодательным актом РСФСР ст. 198² УК РСФСР была дополнена частью второй, предусматривающей уголовное наказание в виде лишения свободы на срок от одного года до трех лет за самовольное оставление поднадзорным места жительства с целью уклонения от надзора, а также за неприбытие без уважительных причин в определенный срок к избранному месту жительства лица, в отношении которого надзор установлен администрацией исправительного учреждения при освобождении из мест лишения свободы.

Последними из приведенных законодательных актов Союза ССР и союзных республик было значительно усовершенствовано состояние правовой урегулированности порядка установления и осуществления административного надзора в плане его полноты и завершенности.

Этот вид административного надзора в юридической литературе носил наименование «специальный надзор милиции», «гласный административный надзор», «индивидуальный», «персонифицированный» надзор. Сущность такого надзора состояла в контроле за поведением состоящего под ним лица, оказании на него необходимого воспитательного воздействия и предоставлении необходимой помощи (в частности, в трудовом и бытовом устройстве). Именно контроль, воспитание и помощь являлись главными элементами предупредительного механизма административного надзора.

В то же время необходимо подчеркнуть, что институт административного надзора для своего времени в достаточной степени гарантировал соблюдение прав поднадзорных. Так, для установления и каждого случая продления надзора требовалась санкция прокурора. Дела об административных правонарушениях (до возбуждения уголовного дела — не менее двух раз) рассматривались судьей, который каждый раз оценивал законность установления (продления) надзора. Предусматривалось право обжалования решений об установлении как самого надзора, так и отдельных его ограничений.

Начиная с 1990-х гг. развитие законодательства о гласном административном надзоре, по-видимому, под влиянием весьма жесткой науч-

ной критики, развернувшейся на страницах юридической литературы¹, пошло по радикальному и непоследовательному пути. Прежде всего речь идет о буквально механическом исключении из законодательства уголовной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора. Сразу же стало очевидно, что в отношении судимых лиц, грубо нарушающих правила административного надзора (не прибывших к избранному месту жительства из исправительного учреждения, скрывшихся с постоянного места жительства и т. п.), данный институт потерял свою эффективность.

В Законе РФ «О милиции» 1991 г. термин «административный надзор» не был использован вообще в силу его якобы «нецивилизованности». Соответствующая обязанность милиции сохранилась, но стала формулироваться следующим образом: «контролировать в пределах своей компетенции соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них в соответствии с законом ограничений; участвовать в предусмотренных законом случаях в контроле за поведением осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно» (п. 18 ст. 10 Закона РФ «О милиции»). Ввиду отсутствия необходимого нормативно-правового обеспечения данное положение закона длительное время оставалось декларативным.

Серьезнейшей реформации в этой части подвергся Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, введенный в действие 1 июля 1997 г.

Исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1960 г. предусматривал специальную, 20-ю главу «Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», содержащую подробную регламентацию. Согласно ст. 183 действующего УИК РФ за всеми лицами, освобожденными от отбывания наказания (не только за освобожденными из мест лишения свободы и независимо от их поведения), осуществляется контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами. Однако соответствующее законодательство до настоящего времени так и не сформировано.

¹ См., например: Бабаев М.М., Блувштейн Ю.Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 63–64.

Несмотря на столь искаженную нормативную правовую основу, административный надзор на основании советского законодательства устанавливался как администрациями исправительных учреждений, так и органами внутренних дел Российской Федерации вплоть до начала XXI века. Лишь с изданием приказа МВД России от 12 февраля 2003 г. № 98 «О признании неприменяемыми нормативных правовых актов МООН СССР, МВД СССР, МВД РСФСР», в том числе соответствующей инструкции, данная мера перестала применяться.

Отметим, что, по мнению опрошенных практических сотрудников милиции¹, большинство поднадзорных, несмотря на отсутствие по закону какой-либо ответственности, в силу своеобразного «ритуализма», привычки соблюдать требования сотрудников органов внутренних дел все же не нарушали установленных ограничений и находились под контролем милиции. Между тем речь идет о лицах, которые, судя по их предшествующей преступной деятельности, обладали наиболее ярко выраженной антиобщественной установкой, можно сказать, составляли ядро преступного мира.

Оппоненты обосновывали юридическую сомнительность данного института со стороны двух позиций: а) вряд ли можно считать, что внесудебное ограничение прав и свобод гражданина, каков бы он ни был, отвечает конституционным принципам; б) этот институт был задуман как средство индивидуальной профилактики рецидива, а превратился в его крупнейший рассадник². С первой позицией необходимо согласиться: действительно, установление ограничений поднадзорному судом в большей степени соответствовало бы принципам правового государства. В этой части институт административного надзора, безусловно, нуждался в «модернизации». С другим же аргументом согласиться нельзя. Исследования автора настоящей главы более чем за десятилетний период действия рассматриваемого института показали, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в Омской и Новосибирской областях прекращался в связи с привлечением поднадзорного к уголовной ответственности в 30–35% случаев. В Тюменской области — в 22%. Если взять за среднюю цифру — 30%, то из них в 20% случаев поднадзорные привлекались к уго-

¹ В 2002 г. автором настоящей главы с помощью специально разработанного инструментария было опрошено 320 участковых уполномоченных милиции, непосредственно осуществлявших административный надзор в Омской, Новосибирской и Тюменской областях.

² См.: Бабаев М.М., Блувштейн Ю.Д. Указ. соч.

ловной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора (причем, как правило, без лишения свободы) и лишь 10% — за совершение иных преступлений. Можно твердо сказать, что, учитывая стойкую антиобщественную установку личности поднадзорных, это небольшая цифра.

Таким образом, проблема законодательного учреждения и самой правовой модели административного надзора органов внутренних дел за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в нашей стране оставалась предметом острых дискуссий на протяжении целого ряда лет. С внесением в 2005 г. в Государственную думу проекта федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» споры вокруг данной темы получили дополнительную остроту. Одни юристы считали, что административный надзор — это, по сути, дополнительное наказание, а значит, его установление противоречит ст. 50 Конституции РФ, в которой говорится, что «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление». Другие (в основном представители МВД России) утверждали, что отсутствие такой меры, а точнее, ее упразднение катастрофически сказалось на уровне преступности в нашей стране, особенно в части рецидивных преступлений, и необходимы самые жесткие меры по тотальному ограничению прав и свобод лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с целью широкой профилактики преступности¹.

Полагаем, истина находится между этими полярными мнениями. Предшествующий опыт, зарубежное законодательство и правоприменительная практика, современная статистика говорят о необходимости законодательного закрепления специальных превентивных мер, осуществляемых полицией и другими правоохранительными органами в отношении лиц, склонных к повторному совершению преступлений, и о том, что указанные меры должны быть цивилизованными, отражающими современный уровень общественных отношений.

Подчеркнем также, что административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является испытанным многолетней практикой эффективным принудительным правовым средством предупреждения рецидива преступлений и его юридическое восстановление в модернизированном виде, безусловно,

¹ См.: «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: Материалы парламентских слушаний, 8 июня 2006 года. — М.: Издание Государственной Думы, 2007. С. 3.

повысит действенность работы полиции по противодействию преступности.

4. Осуществление полицией надзора за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы, условно установленных для них судом запретов и ограничений

Понятие административного надзора, осуществляемого за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, закреплено в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹. Под ним понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных указанным законом.

Инициатором установления административного надзора является либо администрация исправительного учреждения, либо орган внутренних дел. Обязательным условием для всех категорий лиц является неснятая и непогашенная судимость. Судимость представляет собой правовое состояние лица, обусловленное фактом осуждения и назначения ему по приговору суда наказания за совершенное преступление и влекущее при повторном совершении этим лицом преступления установленные уголовным законодательством правовые последствия. Согласно ст. 86 УК РФ судимость погашается в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести, — по истечении трех лет после отбытия наказания; в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, — по истечении восьми лет после отбытия наказания; в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, — по истечении десяти лет после отбытия наказания.

Порядок установления административного надзора зависит в первую очередь от категории лиц, предусмотренных ст. 3 Федерального закона.

В первую группу входят совершеннолетние лица, отбывшие наказание в виде лишения свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений или

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.

умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (кроме преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего). Основаниями установления административного надзора за данной группой лиц согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» являются: 1) совершение после отбытия наказания в виде лишения свободы в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность; 2) признание лица злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, т.е., в большинстве случаев, допустившим употребление спиртных напитков либо наркотических средств или психотропных веществ. Кроме того, злостным нарушением осужденным к лишению свободы установленного порядка отбывания наказания являются: мелкое хулиганство; угроза, неповиновение представителям администрации исправительного учреждения или их оскорбление при отсутствии признаков преступления; изготовление, хранение или передача запрещенных предметов; уклонение от исполнения принудительных мер медицинского характера или от обязательного лечения, назначенного судом или решением медицинской комиссии; организация забастовок или иных групповых неповиновений, а равно активное участие в них; мужеложство, лесбиянство; организация группировок осужденных, направленных на совершение указанных в настоящей статье нарушений, а равно активное участие в них; отказ от работы или прекращение работы без уважительных причин.

В отношении первой подгруппы заявление об установлении административного надзора подается в суд от имени начальника органа внутренних дел и рассматривается судами по месту жительства или пребывания лица, освобожденного из мест лишения свободы. Установление административного надзора в отношении второй подгруппы лиц осуществляется по заявлению администрации исправительного учреждения и рассматривается судом по месту отбывания лицом наказания.

Вторая категория включает в себя совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, в том числе лиц старше восемнадцати лет, совершивших преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не

достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений.

Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности предусмотрены главой 18 УК РФ. Совершенным преступлением при опасном рецидиве признается совершение лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждается к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два или более раза было осуждено за умышленное преступление средней тяжести к лишению свободы либо если ранее оно было осуждено за тяжкое или особо тяжкое преступление к реальному лишению свободы. В соответствии с ч. 3 ст. 18 УК РФ рецидив преступлений признается особо опасным при совершении лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждается к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два раза было осуждено за тяжкое преступление к реальному лишению свободы или при совершении лицом особо тяжкого преступления, если ранее оно два раза было осуждено за тяжкое преступление или ранее осуждалось за особо тяжкое преступление¹.

Для этой группы лиц административный надзор является неременной мерой государственного принуждения. Согласно ст. 173.1 УИК РФ перед освобождением из мест лишения свободы администрация исправительного учреждения обязана не позднее чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания обратиться в суд с заявлением об установлении в отношении него административного надзора². Дела об установлении административного надзора рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства судами общей юрисдикции, разрешаются судьей единолично с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление.

С момента вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора администрация исправительного учреждения в течение семи дней направляет копию указанного решения в орган внутренних дел по избранному осужденным месту жительства

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. Федерального закона от 20 апреля 2014 г. № 103-ФЗ) // Рос. газета. 1997. 16 янв.

или пребывания. При освобождении из мест лишения свободы лицу, в отношении которого установлен административный надзор, администрация исправительного учреждения вручает предписание о выезде к избранному им месту жительства или пребывания с указанием срока прибытия, установленного с учетом необходимого для проезда времени, и предупреждает данное лицо об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора. В предписании производится запись об установлении административного надзора и указывается адрес избранного места жительства или пребывания.

В отношении данной категории лиц законодательством не предусмотрена альтернатива в порядке установления административного надзора. Он устанавливается независимо от их поведения в местах лишения свободы или совершения ими правонарушений после освобождения.

Сроки установления административного надзора дифференцируются в зависимости от категории и оснований установления административного надзора. Так, в отношении лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и (или) преступления при рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается на срок от одного года до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

Административный надзор устанавливается на срок, установленный законодательством Российской Федерации для погашения судимости, за вычетом срока, истекшего после отбытия наказания: 1) для лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего; 2) для совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего; 3) для лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. Вычет срока, истекшего после отбытия наказания, не производится для второй и третьей группы, так как административный надзор за такими лицами устанавливается со дня постановки их на учет в органе внутренних дел по избранному месту

жительству или пребывания. Применительно к первой группе необходимо смотреть на основания установления административного надзора. К примеру, если лицо, освобождаемое из мест лишения свободы имеет непогашенную либо неснятую судимость за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего и в период отбывания наказания признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, то срок начинает исчисляться с момента постановки его на учет в органе внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания. Однако если данное основание отсутствует, то началом срока административного надзора, устанавливаемого в отношении этого лица, совершившего после освобождения в течение года два и (или) более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, следует считать день вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора. При этом от срока погашения судимости за совершение преступления отнимается срок, истекший после отбытия наказания.

Продление административного надзора может быть осуществлено судом в связи с совершением поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность. Основное требование к продлению административного надзора состоит в том, чтобы новый срок административного надзора не превысил срок погашения судимости.

Прекращение административного надзора может происходить в обычном порядке или досрочно. Административный надзор прекращается по следующим основаниям: 1) истечение срока административного надзора; 2) снятие судимости с поднадзорного лица; 3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; 4) вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим; 5) смерть поднадзорного лица. Досрочная форма предполагает подачу поднадзорным лицом либо органом внутренних дел заявления о прекращении административного надзора в суд, если на момент подачи заявления истекло не менее половины установленного срока, а также при соблюдении следующих усло-

вий: добросовестное соблюдение административных ограничений; выполнение обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; наличие положительных характеристик с места работы и (или) места жительства или пребывания. Дела о прекращении административного надзора, согласно ст. 261.7 ГПК РФ, рассматриваются судьей единолично с обязательным участием поднадзорного лица¹.

Суд, рассмотрев заявление по делу об административном надзоре, принимает решение об удовлетворении или отказе в удовлетворении соответствующего заявления. При этом суд может отказать в удовлетворении заявления о досрочном прекращении административного надзора. В таком случае повторное заявление может быть подано в суд не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора. Не допускается досрочное прекращение административного надзора в отношении лица, которое отбывало наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего.

Поднадзорное лицо снимается с учета в органах внутренних дел после прекращения административного надзора.

Судом в отношении поднадзорных лиц могут быть установлены следующие административные ограничения: 1) запрещение пребывания в определенных местах; 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории; 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации. Установление административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным. Другие ограничения избираются судом с учетом сведений об образе жизни и поведении поднадзорного лица. Выбор административных ограничений судом в отношении конкретного поднадзорного не является окончательным для всего срока, на который административ-

¹ Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ (в ред. Федерального закона от 6 апреля 2015 г. № 82-ФЗ) // Рос. газета. 2002. 20 нояб.

ный надзор устанавливается. На основании заявления органа внутренних дел, поднадзорного лица или его представителя некоторые ограничения могут отменяться судом или, напротив, их набор может быть дополнен. Основанием для принятия судом такого решения выступают сведения об образе жизни и о поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им ранее установленных административных ограничений.

Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, лицом, в отношении которого учрежден надзор, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет административную ответственность по ч. 1 и 2 ст. 19.24 КоАП РФ. За повторное в течение одного года несоблюдение административного ограничения или ограничений частью 3 ст. 19.24 КоАП РФ предусмотрено ужесточение административной ответственности¹.

При прекращении административного надзора не исключается повторное установление административного надзора. Условием повторного установления административного надзора является совершение лицом, в отношении которого надзор был прекращен, в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Административный надзор осуществляется подразделениями органов внутренних дел по организации и осуществлению административного надзора или должностными лицами, на которых возложены обязанности по осуществлению административного надзора. В его осуществлении также участвуют участковые уполномоченные полиции; сотрудники строевых подразделений: патрульно-постовой службы полиции, вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России; подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность; дежурных частей территориальных органов, а также сотрудники полиции линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Компетенция всех участников осуществления административного надзора со стороны органов внутренних дел закреплена в приказе МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления администра-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

тивного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹. Также в нем нашли отражение порядок взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне с территориальными органами ФСИН России и учреждениями уголовно-исполнительной системы в организации осуществления административного надзора.

Ключевой фигурой среди сотрудников всех служб и подразделений органов внутренних дел, участвующих в осуществлении административного надзора, является участковый уполномоченный полиции. Так, именно ему направляется для исполнения в течение десяти дней запрос, поступивший из учреждения уголовно-исполнительной системы, о возможности проживания по избранному осужденным месту жительства, а также о представлении различных характеристик и других данных, имеющих значение для установления административного надзора в суде.

Участковый уполномоченный полиции, реализуя возложенные на него функции, обязан вносить сведения о поднадзорном лице в паспорт на административный участок и ежемесячно докладывать рапортом начальнику территориального органа о соблюдении поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и выполнении возложенных на него обязанностей, возможности совершения им преступлений и иных правонарушений, в том числе связанных с уклонением от административного надзора, проводить с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, в ходе которой получать объяснения в устной или письменной форме по вопросам нарушения им установленных судом административных ограничений и невыполнения возложенных на него обязанностей. Если судом поднадзорному лицу при установлении административного надзора установлено такое административное ограничение, как запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом его жительства либо пребывания, в определенное время суток, то участковый уполномоченный полиции обязан посещать поднадзорное лицо по месту жительства (пребывания) в то время суток, в течение которого ему запрещено пребывание вне указанных помещений, и оформлять данные проверки

¹ Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (в ред. приказа МВД России от 25 июня 2014 г. № 534) // Рос. газета. 2011. 26 авг.

актом посещения поднадзорного лица по месту жительства или пребывания¹.

Помимо этого, участковый уполномоченный полиции запрашивает в целях получения сведений о поведении поднадзорного лица информацию по месту его жительства или пребывания, а также по месту работы, если поднадзорный трудоустроен. При выявлении фактов проживания (пребывания) на обслуживаемом административном участке поднадзорного лица, освободившегося из мест лишения свободы и не прибывшего без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному ему месту жительства (пребывания), а равно лица, самовольно оставившего место жительства (пребывания) в целях уклонения от административного надзора, обеспечивать их задержание и доставку в территориальный орган МВД России.

Участковый уполномоченный полиции тесным образом взаимодействует по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и иных правонарушений со стороны поднадзорных лиц с сотрудниками других подразделений полиции, а по вопросам выявления и социальной реабилитации (адаптации) поднадзорных также с комиссиями по выявлению и социальной реабилитации неработающих и не имеющих постоянного источника доходов граждан, руководят которыми главы администраций городов и районов, с общественными советами, государственными органами субъектов, ответственных за решение вопросов по труду и занятости населения, органами социальной защиты населения и др.

В некоторых территориальных органах за каждым неработающим поднадзорным лицом закреплены наставники из числа руководителей подразделений территориальных органов внутренних дел и представители муниципальных образований области, которые несут персональную ответственность за проводимую профилактическую работу с данными лицами.

Неприбытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок, а также самовольное оставление поднадзорным лицом места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора, влечет уголовную ответственность по ч. 1 ст. 314.1 УК РФ.

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Рос. газета. 2013. 27 марта.

Неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, сопряженное с совершением данным лицом административного правонарушения против порядка управления (за исключением административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), либо административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность, либо административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, влечет уголовную ответственность по ч. 2 ст. 314.1 УК РФ. Неоднократным несоблюдением лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, признается несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, при условии, что это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года.

На полицию также возложены обязанности участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно (п. 26 ч. 1 ст. 12 закона о полиции).

Первая категория включает в себя лиц, которым назначены уголовные наказания в виде обязательных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительных работ, ограничения свободы. В соответствии со ст. 25, 33, 39, 47.1 УИК РФ данные наказания исполняют уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России. Органы внутренних дел взаимодействуют с ними путем принятия участия в надзоре за поведением осужденных без изоляции от общества. Участковые уполномоченные полиции осуществляют индивидуальную профилактическую работу с указанными лицами: наблюдают за их поведением по месту жительства и в общественных местах, за исполнением возложенных на них запретов и ограничений, проводят с ними профилактические беседы. В случае совершения такими осужденными нарушений общественного порядка, за которые им были назначены меры административного наказания, предусмотренные КоАП РФ, либо неисполнения ими возложенных за-

претов и ограничений участковые уполномоченные полиции принимают меры профилактического воздействия, информируя об этом уголовно-исполнительную инспекцию. Так, контроль полиции в случае осуждения к ограничению свободы начинается в течение трех суток со дня постановки на учет, о чем уголовно-исполнительная инспекция обязана оповестить орган внутренних дел по месту жительства осужденного.

На полицию также возложена обязанность участвовать в контроле за поведением лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, за исполнением ими возложенных судом обязанностей. Эта обязанность возложена на органы внутренних дел статьей 79 УК РФ. Если лицо, освобожденное условно-досрочно, совершило правонарушение, посягающее на общественный порядок, за которое ему было назначено административное наказание, то оно может быть ограничено в праве на свободу. В качестве меры реагирования суд по представлению полиции выносит постановление об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении оставшейся неотбытой части уголовного наказания.

Согласно ч. 2 ст. 79, ч. 5 ст. 73 УК РФ на лицо, освобожденное условно-досрочно, судом могут быть возложены определенные обязанности и ограничения: не менять постоянного места жительства, работы, учебы без уведомления специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за поведением осужденного; не посещать определенные места; пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания; трудиться или трудоустроиться либо продолжить обучение в общеобразовательном учреждении.

В качестве «других обязанностей, способствующих исправлению осужденного», возлагаемых судом, в частности, для достижения целей максимального воспрепятствования реализации умысла на мщение, когда условно-досрочно освобожденное лицо оказывается на свободе, полагаем, возможно установление таких ограничений и обязанностей, как запрещение приближаться на определенное расстояние к месту жительства или самому лицу, являющемуся потерпевшим по уголовному делу, по которому было осуждено условно-досрочно освобождаемое лицо, если потерпевший против общения с ним, а также запрещение приближаться к другим лицам и месту их проживания, если эти лица не желают общения, опасаясь за свою жизнь и здоровье.

Таким образом, органы внутренних дел обязаны контролировать поведение таких лиц, как в рамках проведения проверок по информационным системам о наличии либо отсутствии фактов совершения ими пре-

ступлений и привлечения их к уголовной ответственности, а также административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, и некоторых других, учитывая федеральное и региональное законодательство об административных правонарушениях и назначения лиц административных наказаний в связи с этим, так и само поведение лиц, условно-досрочно освобожденных. Участковый уполномоченный полиции с учетом характеристики закрепленного за ним административного участка в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений информирует уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России о поведении осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы при условном осуждении, состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций и проживающих на закрепленном за ним административном участке¹.

Список литературы

1. Бабаев М.М., Блувштейн Ю.Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 63–64.
2. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М., 1965. С. 88.
3. Разаренов Ф.С. Основы административной деятельности милиции. – М., 1986. С. 14.
4. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск, 1993. С. 144–145.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.
6. «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: Материалы парламентских слушаний, 8 июня 2006 года. – М.: Издание Государственной Думы, 2007. С. 3.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹ Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений. Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 4 октября 2012 г. // Рос. газета. 2012. 26 окт.

8. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. Федерального закона от 20 апреля 2014 г. № 103-ФЗ) // Рос. газета. 1997. 16 янв.
9. Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ (в ред. Федерального закона от 6 апреля 2015 г. № 82-ФЗ) // Рос. газета. 2002. 20 нояб.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
11. О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (в ред. приказа МВД России от 25 июня 2014 г. № 534). Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 // Рос. газета. 2011. 26 авг.
12. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Рос. газета. 2013. 27 марта.
13. Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений. Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 4 октября 2012 г. // Рос. газета. 2012. 26 окт.
14. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.

**ОЦЕНКА СУДОМ ДОПУСТИМОСТИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ,
ПОЛУЧЕННЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫМИ
ОРГАНАМИ, И ПРОБЛЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ
ПО СТ. 14.32 КоАП РФ**

А.А. Филимонов

Управление по борьбе с картелями ФАС России

История развития мировых экономических систем показала, что наиболее успешными оказываются те системы, краеугольным камнем которых является рыночная конкуренция, предполагающая честное соревнование хозяйствующих субъектов на различных рынках за наиболее полное удовлетворение потребностей общества и его граждан.

Антиконкурентные соглашения (включая картели) — одна из основных угроз рыночной экономики, поскольку они подрывают ее основу — конкуренцию. В связи с этим устанавливаемая государством ответственность за антиконкурентные соглашения всегда имела особое значение и не потеряла актуальности и в наши дни. Борьба с картелями и другими антиконкурентными соглашениями является одним из приоритетных направлений деятельности Федеральной антимонопольной службы (далее — ФАС России).

Нами предложено рассмотреть следующие проблемы практического применения норм, направленных на борьбу с картелями, которые по сути отражают общие проблемы административно-правового регулирования государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

1) квалификация деяний по ст. 14.32 КоАП РФ, содержащих признаки самостоятельных составов правонарушений, предусмотренных статьями 11 и 16 Закона о защите конкуренции (ограничивающие конкуренцию соглашения);

2) оценка судом допустимости доказательств: полученных ФАС в ходе проведения внеплановых проверок; переданных правоохранительными и контрольно-надзорными органами (включая копии материалов уголовных дел и материалов оперативно-розыскных мероприятий); полученных при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного зако-

нодательства и в ходе производства по делу об административном правонарушении; полученных при рассмотрении жалоб на решения ФАС в суде.

Проблема назначения наказания по ст. 14.32 КоАП РФ при совокупности правонарушений в отраслевом законодательстве

Назначение административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений регулируется ст. 4.4 КоАП РФ. В соответствии с данной нормой при совершении двух или более правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. При совершении одного деяния, содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями КоАП РФ (частями статей), административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого административного наказания. Таким образом, когда речь идет о совокупности (реальной или идеальной) на уровне административного законодательства, большой проблемы не возникает.

Проблема возникает, когда совокупность (особенно реальная) имеет место на уровне отраслевого законодательства, когда, для решения проблемы формулирования в КоАП РФ сложных по своей юридической конструкции составов административных правонарушений в области антимонопольного законодательства, законодатель прибегает к бланкетным диспозициям. Такой способ конструирования административно-правовой нормы предполагает детализацию признаков состава правонарушения с помощью нормативных предписаний антимонопольного законодательства. Бланкетная диспозиция норм КоАП РФ, закрепивших составы административных правонарушений в области конкурентных отношений, отсылает к признакам нарушений запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

Диспозиции норм в ст. 14.32, которая закрепила административную ответственность за заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координацию экономической деятельности, не являются исключением.

При этом наличие нескольких нарушений Закона о защите конкуренции не влияет на квалификацию деяния с точки зрения законодательства об административных правонарушениях. Статья 14.32 КоАП,

по сути, охватывает собой два или более самостоятельных антимонопольных правонарушения, в том числе правонарушения, предусмотренные ст. 11 и 16 Закона о защите конкуренции.

На практике часто имеют место случаи, когда хозяйствующие субъекты-конкуренты заключают между собой на торгах антиконкурентное соглашение (нарушение ст. 11 Закона о защите конкуренции). Затем участники картеля заключают антиконкурентное соглашение с заказчиком (организатором торгов), т.е. нарушают ст. 16 Закона о защите конкуренции. Тем самым совершается два самостоятельных нарушения антимонопольного законодательства, подпадающих под действие различных норм Закона о защите конкуренции, — реальная совокупность на уровне отраслевого законодательства.

Между тем правила квалификации, установленные КоАП РФ, не охватывают данные случаи. Эта совокупность в отраслевом законодательстве никак не отражается на наказании участников двух самостоятельных антиконкурентных соглашений. Исходя из логики, совершение лицом двух или более нарушений антимонопольного законодательства, как минимум, должно учитываться при назначении наказания.

Следует также учесть, что за нарушение антимонопольного законодательства предусмотрен специфический вид наказания — «оборотный» штраф. Применение ст. 4.4 КоАП РФ и санкции статьи 14.32 КоАП РФ разумно и обоснованно, когда речь идет о фиксированных штрафах. Однако, если руководствоваться данными нормами при назначении «специального антимонопольного» наказания, «оборотный» штраф может начисляться несколько раз с одной и той же выручки на одном и том же товарном рынке, что может поставить под угрозу дальнейшую хозяйственную деятельность субъекта-правонарушителя.

Для решения данной проблемы представляется возможным введение в КоАП РФ специальных норм о назначении наказания при совокупности правонарушений (на уровне отраслевого законодательства), с учетом специфики «оборотных» штрафов. Полагаем возможным отражение в КоАП РФ данных случаев в виде «отягчающих» обстоятельств. Не исключен также вариант консолидации «отраслевых» правонарушений и норм КоАП РФ в рамках КоАП РФ.

Оценка судом допустимости доказательств, полученных контрольно-надзорными органами

Значительную роль в механизме реализации административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства играют суды. При разрешении дел об административных правонарушениях (обжаловании решений ФАС России) судам приходится анализировать и оценивать, с точки зрения допустимости, различные виды доказательств, полученных на различных стадиях контрольно-надзорной деятельности и от различных государственных органов (включая правоохранительные):

- 1) доказательства, полученные в результате контрольно-надзорной деятельности непосредственно ФАС России (например, в ходе выездных внеплановых проверок);
- 2) данные, полученные в результате взаимодействия ФАС России с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- 3) доказательства, полученные ФАС России в ходе производства по делам об административных правонарушениях;
- 4) копии материалов уголовных дел, переданных правоохранительными органами;
- 5) материалы, переданные иными государственными контрольно-надзорными органами (включая полученные в ходе их проверок).

Отсутствие четких критериев и методики оценки допустимости доказательств по делам о нарушениях антимонопольного законодательства вызывает трудности у суда и приводит к неоднозначности в судебных решениях. В некоторых случаях это влечет неоднократные изменения судебных решений по мере рассмотрения дела в судебных инстанциях.

Исследования практики применения судами норм об оценке допустимости доказательств при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере антимонопольного законодательства позволяют прийти к следующим выводам.

1. Наличие антиконкурентного соглашения может быть доказано с использованием неограниченного круга доказательств, свидетельствующих о наличии такого соглашения. Так, Высший арбитражный суд РФ в Определении от 6 сентября 2013 г. № 18002/12 «О передаче дела в Президиум ВАС Российской Федерации» пришел к выводу, что запрещенная статьей 11 Закона координация является незаконным (неправомерным) действием (правонарушением), а потому в законодательстве не

определено и не может быть определено, какие доказательства ее подтверждают, а также не установлены и не могут быть установлены требования к форме подтверждающих документов. **Отсутствие подлинных документов**, подтверждающих совершение запрещенных действий, и надлежащим образом заверенных копий **не может быть само по себе основанием для вывода о недоказанности их совершения**. Статья 75 АПК РФ не исключает, а статья 89 названного Кодекса прямо допускает представление в суд любых документов и материалов в качестве доказательств, если они содержат сведения об обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения спора. И такие документы и материалы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. Представленные ФАС России доказательства подлежали оценке наряду с другими доказательствами в соответствии с требованиями статьи 71 АПК РФ.

Такой же позиции при оценке допустимости доказательств придерживается Арбитражный суд города Москвы (Решение от 30.10.2013 г. по делу № А40-14219/13 («минтаевый» картель)), который указал: следует учитывать, что, поскольку картелем является соглашение, запрещенное законом и влекущее административную либо уголовную ответственность, случаи заключения формальных (документальных) картельных соглашений чрезвычайно редки. Соглашения заключаются (достигаются) посредством устных договоренностей, электронной переписки либо конклюдентных действий участников картеля, не являющихся его инициаторами. Согласно статьям 25, 45 Закона о защите конкуренции в качестве доказательств **при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом рассматриваются документы, сведения, объяснения, информация в письменной и устной форме, включая служебную переписку в электронном виде**.

Существует возможность доказывания антиконкурентных соглашений через их результат, в отсутствие документального подтверждения наличия договоренности. Федеральный арбитражный суд Уральского округа, рассматривая дело о сговоре на торгах по поставке автотехники (Постановление от 02.11.2011 г. № Ф09-6977/11/), указал: «суд кассационной инстанции пришел к выводу, что применение судами пункта 2 постановления Пленума от 30.06.2008 г. № 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства" возможно не только к согласованным действиям, но и при доказывании соглашений». Согласно пункту 2 поста-

новления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30.06.2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», возможно доказывание согласованных действий **через их результат в отсутствие документального подтверждения наличия договоренности об их совершении.**

3. Полученные антимонопольным органом в пределах своих полномочий, в соответствии со ст. 25, 25.3, 25.4 Закона о защите конкуренции, объяснения, информация, документы, в том числе выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях, а также их копии, полученные в установленном федеральным законом порядке и заверенные надлежащим образом, могут служить доказательствами по делу. В Решении по делу № А40-96719/12 от 30 ноября 2012 г. (соглашение на рынке многофункционального модификатора для резиновых смесей на основе гексахлорпарахлорсилола — гепсола) Арбитражный суд г. Москвы подтвердил, что выводы, сделанные ФАС России при рассмотрении дела № 1 11/142-11, соответствуют материалам дела о нарушении антимонопольного законодательства и свидетельствуют о наличии в действиях ООО «Скоропусковский синтез» и ООО «Химкомплект» (правопродшественник ООО «Лига») нарушения п. 1, 3 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Такие выводы были сделаны антимонопольным органом и судом **на основании совокупности прямых и косвенных доказательств, полученных в ходе внеплановых проверок хозяйствующих субъектов,** документов, объяснений должностных лиц и данных экономического анализа.

Доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства могут служить и **доказательства по уголовным делам,** переданные в антимонопольный орган в порядке ст. 161 УПК РФ.

Так, отменяя решение Арбитражного суда г. Москвы Девятый арбитражный апелляционный суд в Постановлении № 09АП-6950/2015 отметил, что материалы уголовного дела, в т.ч. объяснения, протоколы допросов, материалы ОРМ (оперативно-розыскных мероприятий), а также полученные в рамках антимонопольного дела заключения экспертов рассматривались антимонопольным органом в качестве письменных доказательств, применительно к вопросу о заключении запрещенного антиконкурентного соглашения. При этом само по себе отсутствие приговора суда по уголовному делу, вопреки выводу суда об обратном, не препятствует оценке имеющихся сведений исключительно в рамках полномочий антимонопольного органа.

Таким образом, круг доказательств, используемых антимонопольным органом, не ограничен. Полученные антимонопольным органом доказательства должны оцениваться судом с точки зрения допустимости с учетом той стадии процесса и процедуры, на которых они были получены.

Допустимость доказательств, полученных ФАС России в ходе рассмотрения заявлений, материалов и дел о нарушении антимонопольного законодательства, оценивается в соответствии с Законом о защите конкуренции.

Допустимость доказательств, полученных при привлечении правонарушителя к административной ответственности, оценивается в соответствии с требованиями о допустимости доказательств, установленных КоАП РФ.

Материалы ОРМ, копии материалов уголовных дел, полученные правоохранительными органами в соответствии с требованиями Закона об ОРД, УПК РФ, являются допустимыми доказательствами по делам о заключении ограничивающих конкуренцию соглашений, привлечении к административной ответственности.

Возможно, проблем с оценкой допустимости доказательств было бы меньше, если бы были систематизированы и консолидированы процедуры получения доказательств в ходе контрольно-надзорной деятельности и в рамках административных процедур, установленных КоАП РФ.

В целом, хотим отметить наличие тенденции к объединению административных процедур, предусмотренных КоАП РФ и «отраслевым» законодательством, регулирующим порядок проведения проверок и получения доказательств государственными контрольно-надзорными органами.

Не исключаем теоретической возможности формирования единых, «сквозных» критериев оценки допустимости доказательств для всех процедур и стадий их получения: начиная от получения доказательств в ходе проверок государственных контрольно-надзорных органов, в ходе проведения ОРМ, в ходе предварительного расследования (и дознания) уголовных дел, административных процедур, предусмотренных КоАП РФ, и заканчивая рассмотрением дела в суде.

Такая возможность, на наш взгляд, существует, учитывая, что перечень доказательств (их источников) в большинстве своем общий и все доказательства в конечном итоге проходят проверку с точки зрения допустимости — в суде, причем с учетом требований к допустимости, сформулированных в процессуальном законодательстве.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015) // Парламентская газета от 5 января 2002 г. № 2–5.
2. О защите конкуренции [ред. от 13.07.2015]. Федеральный закон Рос. Федерации № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. № 31. Ст. 3434.
3. О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 г. № 30 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2008. № 8.

О КРИТЕРИЯХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ВНЕПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК И АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

С.В. Горovenko

Тюменский государственный университет

Актуальность рассматриваемой тематики обусловлена тем, что действующее законодательство, устанавливая схожие по своей структуре административные производства, создает возможность злоупотребления правом со стороны должностных лиц, подменяя обязанность по осуществлению мероприятий по контролю осуществлением производства по делам об административных правонарушениях. Данная проблематика уже становилась предметом анализа со стороны ученых и практиков¹.

Указанная форма злоупотребления правом со стороны должностных лиц влечет следующие негативные последствия для производства по делу об административном правонарушении.

Во-первых, не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона (часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ). Аналогичные по своему содержанию последствия предусмотрены в части 1 статьи 20 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ). Результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных Федеральным законом № 294-ФЗ требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем

¹ Улизко К.А., Кельбах В.Г. Некоторые вопросы реализации административно-юрисдикционных полномочий в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 61.

² СПС КонсультантПлюс.

обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Применительно к рассматриваемой теме имеют значение следующие грубые нарушения, предусмотренные частью 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ:

- отсутствие согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя (если такое согласование требуется);
- проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Необходимо отметить, что проведение административного расследования без наличия к тому оснований вместо внеплановой проверки приведет в любом случае к наличию в действиях должностного лица указанных грубых нарушений требований к организации и проведению проверок.

Во-вторых, несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле влечет привлечение виновного лица к административной ответственности по статье 19.6.1 КоАП РФ. В этом случае возможно как наложение штрафа, так и применение дисквалификации. При этом дисквалификация должностного лица является основанием для его увольнения с государственной или муниципальной службы.

Учитывая изложенные риски, решение о выборе соответствующего вида административного производства для установления фактических обстоятельств возможного нарушения со стороны хозяйствующего субъекта должно быть максимально взвешенным.

В целях проверки обоснованности принятия уполномоченным должностным лицом решения о выборе вида административного производства необходимо оценить совокупность условий, необходимых для возбуждения дела об административном правонарушении, в том числе для проведения административного расследования. Исходя из этого, можно предложить следующие этапы анализа законности принятого решения.

Необходимо сравнить поводы к возбуждению дела об административном правонарушении и основания для проведения внеплановой проверки. Следует обратить внимание, что несмотря на совпадение отдельных форм поступающей информации (обращения граждан или юридических лиц, информация от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации) Федеральный закон № 294-ФЗ устанавливает особенность её содержания, а именно:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Таким образом, если поступающая информация не содержит в себе указанные сведения, то можно говорить о наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении. Если такие сведения имеют место быть, то необходимо перейти к следующему уровню анализа, а именно к наличию основания для возбуждения дела об административном правонарушении.

Исходя из положений части 3 статьи 28.1 КоАП РФ, под основанием возбуждения дела об административном правонарушении понимается наличие достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Несмотря на существенный объем субъективного усмотрения при анализе поступивших данных, можно выделить объективные условия для принятия необходимого решения.

Во-первых, наличие материалов, прилагаемых к информационному сообщению о нарушении хозяйствующим субъектом обязательных требований законодательства. Если какие-либо документы, свидетельствующие о факте административного правонарушения, не приложены, то уполномоченное должностное лицо обязано предложить заявителю их предоставить. О наличии указанной обязанности можно судить исходя из положений пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения

обращений граждан Российской Федерации»¹. Другими словами, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение. Осмысление приведенного нормативного положения как обязанности вполне обоснованно, учитывая возможные риски для должностного лица при принятии неверного решения.

Если заявитель или субъект, направивший информацию, необходимыми материалами не располагает, то должностное лицо обязано провести проверку в рамках законодательства о контроле (надзоре).

Во-вторых, необходимость осуществления процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств события возможного нарушения. Можно допустить, что единственным действием, которое может совершить должностное лицо перед принятием решения, является получение объяснения от заявителя или инициатора направления информации о нарушении законодательства. В данном случае под инициатором информации предлагаем понимать лицо, которое обратилось в средства массовой информации или в органы государственной власти, органы местного самоуправления с соответствующим заявлением (жалобой). Если для составления протокола об административном правонарушении необходимо совершить иные процессуальные действия, то должна проводиться внеплановая проверка.

Указанные этапы анализа позволяют в той или иной степени объективности оценить обоснованность решения должностного лица о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Тем не менее для полноты анализа рассматриваемой тематики необходимо остановиться на последствиях принятия судом, рассматривающим дело об административном правонарушении, решения об отсутствии оснований для проведения административного расследования.

На наш взгляд, такое решение суда означает, что установление фактических обстоятельств выявленного нарушения произошло вне рамок, предусмотренных КоАП РФ. Следовательно, речь должна идти о том, что должностным лицом проведена внеплановая проверка с грубыми нарушениями, которые были уже указаны.

Возможное возражение о том, что применение мер обеспечения, например, осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивиду-

¹ СПС КонсультантПлюс.

альному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов может быть осуществлено вне рамок административного расследования, является необоснованным.

Меры обеспечения или иные процессуальные действия являются инструментарием производства по делу об административном правонарушении. Применительно к привлечению хозяйствующих субъектов к административной ответственности, с учетом положений Федерального закона № 294-ФЗ, установление фактических обстоятельств возможного нарушения допускается либо в рамках контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления либо в рамках административного расследования.

Если состав административного правонарушения не закреплен в сфере возможного осуществления контрольно-надзорной деятельности в соответствующей области законодательства либо если Федеральный закон № 294-ФЗ не применяется к контрольно-надзорному производству, то рассматриваемое разграничение внеплановой проверки и административного расследования не является актуальным.

В этой связи остановимся на следующих возможных вариантах возникновения ситуаций принятия судом решения об отсутствии оснований для проведенного административного расследования. Необходимо отметить, что они основаны на положениях статьи 23.1 КоАП РФ, определяющей полномочия суда на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Первая ситуация связана с применением абзаца 2 части 3 статьи 23.1. КоАП РФ. Напомним, что в дела об административных правонарушениях, которые указаны в частях 1 и 2 данной статьи и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов. Если в ходе подготовки дела к рассмотрению будет установлено отсутствие основания для проведения административного расследования, то в силу положений статьи 29.4 КоАП РФ должно быть вынесено определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, к которому протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение.

Таким образом, в рассматриваемой ситуации факт отсутствия оснований для проведения административного расследования подтверждается судебным решением, которое не может быть оспорено должностным

лицом, направившим в суд материалы дела об административном правонарушении. Следовательно, возникает обязанность лица, к которому поступит на рассмотрение дело об административном правонарушении, применить нормы части 3 статьи 26.2 КоАП РФ. Кроме того, правомерным будет постановка вопроса об административной ответственности должностного лица, принявшего неверное решение о выборе вида административного производства, по статье 19.6.1 КоАП РФ.

На наш взгляд, рассмотренная ситуация является достаточно простой в силу наличия судебного решения, подтверждающего факт нарушения уполномоченным должностным лицом положений Федерального закона № 294-ФЗ.

Менее очевидными для правоприменителя можно определить ситуации, когда дело об административном правонарушении будет рассматриваться судьей районного суда или арбитражного суда на основании прямого указания статьи 23.1 КоАП РФ о соответствующей подведомственности дела.

В этой связи на судью законом возлагается обязанность строго придерживаться принципа законности и обоснованности судебного решения при анализе наличия оснований проведенного административного расследования.

Подводя итог высказанной позиции, необходимо отметить, что устранение субъективных критериев в выборе соответствующего административного производства для целей установления фактических обстоятельств нарушения хозяйствующим субъектом обязательных требований законодательства возможно только лишь путем внесения изменений в статью 28.1 КоАП РФ. Такие изменения должны касаться определения специальных условий возбуждения дела об административном правонарушении в отношении хозяйствующего субъекта при соприкосновении контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях. В этой связи законодателю необходимо указать на конкретные составы административных правонарушений, по отношению к которым возбуждение дела об административном правонарушении возможно только лишь после составления акта проверки, предусмотренного законодательством о контроле (надзоре).

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) (ред. от 13.07.2015, с изм. от

- 14.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015) // Парламентская газета от 5 января 2002 г. № 2–5.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федер. закон Рос. Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (ч. I). Ст. 6249.
 3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации. Федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. № 19. Ст. 2060.
 4. Улизко К.А., Кельбах В.Г. Некоторые вопросы реализации административно-юрисдикционных полномочий в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 61.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Н.В. Макарейко

Нижегородская академия МВД России

Существующие вызовы требуют от государства поиска и своевременного применения эффективных методов государственно-властного реагирования. Современные государства обладают таким инструментарием и реализуют его. Вне всякого сомнения, применяемые методы осуществления государственной власти выступают важными индикаторами деятельности государства. Принципиальный характер реформ, проводимых в Российской Федерации, предполагает поиск и применение эффективных, нравственно допустимых методов государственного управления. Вместе с тем следует принимать во внимание следующие обстоятельства. Во-первых, необходимо провести ревизию системы существующих методов государственного управления. Во-вторых, в случае потребности дополнить эту систему новыми высокоэффективными средствами. В-третьих, целесообразно обеспечить преемственность между ранее применявшимися и новыми методами государственного управления, избежав их противопоставления, сбалансировав систему управленческого воздействия, ориентировав ее на решение стоящих и перспективных задач.

Российская Федерация, будучи демократическим правовым социальным государством, приняв на себя обязанности по защите прав и свобод граждан, должна осознавать всю полноту ответственности за осуществляемую деятельность, стремиться минимизировать последствия принудительного воздействия, с одной стороны, а с другой — своевременно и достаточно жестко реагировать на существующие и потенциальные угрозы. В этой связи применение методов государственного управления требует реализации ответственного подхода, множественного на использование инициативы на местах.

Среди широкой системы методов государственного управления существенную роль играет государственное принуждение. Такое положение, по нашему мнению, объясняется следующими обстоятельствами. Во-первых, ростом количества совершаемых правонарушений различной степени общественной опасности, террористических актов, усилением

международной напряженности, нестабильностью финансово-экономической ситуации в стране, увеличением числа природных катаклизмов и техногенных аварий. Во-вторых, потенциальной возможностью решения широкого круга задач, что связано с его универсальным характером, отнесением его к общим методам государственного управления, наличием самых разнообразных мер принудительного воздействия. В-третьих, возможностью оперативного применения. Это позволяет повысить эффективность реализации мер принуждения за счет сокращения временных рамок реализации. В-четвертых, потенциальной возможностью преодоления несогласия принуждаемых при осуществлении соответствующего воздействия. В-пятых, возникновением ситуаций, когда отсутствует альтернатива государственному принуждению.

Расширение применения государственного принуждения в первом приближении может быть рассмотрено как тревожный симптом, свидетельствующий об определенной разбалансированности механизма государственного управления. В то же время такая практика свидетельствует о жизнеспособности государства, его готовности и способности дать адекватный ответ тем вызовам, которые возникают как внутри государства, так и за его пределами, а также реализации государством ответственного подхода, осознание той ответственности, которую несут должностные лица, органы государственной власти, государство в целом перед гражданами, обществом, мировым сообществом за применение мер государственного принуждения. В этой связи существует необходимость в выработке и применении действенной системы обеспечения законности в ходе управленческой деятельности.

Анализируя вопрос увеличения интенсивности применения государственного принуждения, Ж.И. Овсепян приходит к следующему выводу: «Расширение сферы применения государственного принуждения, если оно осуществляется на основе права и под эффективным контролем институтов гражданского общества, является одним из важнейших условий формирования сильного демократического правового государства»¹. Очевидно, опасна не сама тенденция расширения практики применения государственного принуждения, а его бесконтрольное применение.

Сложившаяся в стране макроэкономическая ситуация потребовала соответствующего реагирования, принятия неотложных мер. В этой

¹ Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). – Ростов-на-Дону: Эверест, 2005. С. 20.

связи Президент РФ В.В. Путин в Ежегодном послании Федеральному собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 г. обратил внимание на необходимость усиления контроля за деятельностью субъектов предпринимательства: «Конечно, ослабление рубля усиливает риски краткосрочного всплеска инфляции. Необходимо защитить интересы граждан, прежде всего с небольшими доходами, а Правительству и регионам обеспечить *контроль* (курсив наш. — Н.М.) за ситуацией на рынках продуктов питания, лекарств, других товаров первой необходимости. Это точно можно сделать и нужно сделать»¹. Решение этой важной задачи в обязательном порядке требует задействования мер государственного принуждения.

В настоящее время обеспечение законности применения государственного принуждения осуществляется посредством соответствующего механизма. В его состав включены следующие способы: президентский контроль², парламентский контроль³, контроль органов исполнительной власти (общий, межведомственный, ведомственный, внутриведомственный)⁴, судебный контроль (конституционное, административное, гражданское, арбитражное судопроизводства)⁵, общественный контроль⁶, административный⁷ и прокурорский надзор⁸.

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // Рос. газ. 2014. 5 дек.

² См.: Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. 2002. № 11. С. 54–64.

³ См.: Макоев А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 7–9.

⁴ См.: Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. 2000. № 12. С. 25–30.

⁵ См.: Морщакова Т.Г. Некоторые вопросы конституционного правосудия в системе процессуальных реформ // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 10–16; Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная власть: Соотношение и взаимодействие // Государство и право. 2000. № 1. С. 5–11; Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы. – М., 2001.

⁶ Мартынов А.В. Современное состояние законности и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10.

⁷ Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография. – М., 2010.

⁸ Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. № 2.

В этом механизме доминирующую роль играет государственный контроль. Это связано с его универсальным характером, возможностью охвата всех форм государственного принуждения и, что весьма важно, его предметом выступает как законность, так и целесообразность применения государственного принуждения. На этой особенности государственного контроля акцентируется внимание в литературе: «Предметом контроля является законность, целесообразность, эффективность деятельности объекта управления, достижение целевых прогнозных показателей, выполнение планов, поручений и распоряжений»¹.

В настоящее время формируется идеология государственного принуждения, что находит свое выражение в обновлении законодательства, регламентирующего применение мер государственного принуждения. Она в обязательном порядке должна быть учтена в ходе применения как методов государственного принуждения в целом, так и конкретных мер государственного принуждения в частности. В этой связи необходимо учесть суждение С.Н. Кожевникова: «Проблема государственного принуждения в современной России — это проблема методов государственного управления социальными процессами, регулирования отношений между людьми. Существенен в этом аспекте и поиск оптимальной модели организации и использования государственного принуждения в сфере правоприменительной практики»².

Государственный контроль за применением государственного принуждения должен осуществляться в рамках как правотворчества, так и правоприменения, то есть речь должна идти о реализации комплексного подхода. Совершенно недопустимо здесь говорить о приоритетности контроля применительно к названным видам деятельности. Более верным в этой связи говорить об очередности осуществления государственного контроля. Первоначально внимание субъектов контроля должно быть акцентировано на нормативных правовых актах, регламентирующих меры государственного принуждения.

Закрепление мер принуждения в законодательстве является формой их объективации, придания им статуса обязательности. Так, А.И. Кап-

¹ Правовое регулирование государственного контроля: Монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения; Анкил, 2012. С. 71.

² Кожевников С.Н. О юридической интерпретации государственного принуждения в современной России // Юридический мир. 2010. С. 45.

лунов отмечает, что «государственное принуждение, являясь разновидностью общесоциального и получив юридическое опосредование, обретает форму правового принуждения»¹. О.Э. Лейстом также было акцентировано внимание на правовом характере государственного принуждения: «...государственное принуждение, охраняющее правопорядок, регулируется правом и осуществляется в рамках правопорядка. <...> Государственное принуждение, включая самые острые его формы, является необходимым спутником любого права, но не исчерпывает его содержания»².

Государство, предваряя использование принуждения в качестве метода своей деятельности, легализует его посредством юридического оформления, введения в четкие правовые рамки. «Являясь разновидностью общесоциального принуждения, государственное принуждение или легитимное насилие, получив юридическое опосредование, обретает форму правового принуждения»³. В то же время принуждение, применяемое государством, но не соответствующее действующему законодательству, является государственным произволом, насилием, может приводить к государственному террору.

Значимость государственного контроля в процессе правотворчества предопределяется тем, что именно на этом этапе правового регулирования происходит официальное закрепление характеристики конкретных мер государственного принуждения, определяется порядок их реализации и правовые последствия. В силу качественной неоднородности государственного принуждения этот сегмент законодательства является слабо систематизированным. Ситуация усложняется во многом тем, что меры государственного принуждения закрепляются как в законах, так и подзаконных нормативных правовых актах. В этой связи возрастает необходимость обеспечения иерархии источников государственного принуждения. Как было точно отмечено В.А. Толстиком, иерархия источников права — «это обусловленное совокупностью факторов, выраженное в правовой форме и проявляющееся во взаимных связях расположение источников права на соответствующих уровнях вертикальной

¹ Каплунов А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 12.

² Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 60.

³ Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России: Учебное пособие. — Н. Новгород, 2002. С. 9.

структуры законодательства»¹. Законность государственного принуждения в первоочередном порядке предопределяется строгим соблюдением иерархии ее нормативных правовых источников.

Развитие общественных отношений, которые являются объектом правового регулирования, требует внесения изменений в действующее законодательство, в том числе в нормативные правовые акты, регулирующие меры государственного принуждения. Очевидно, что это является закономерным. Вместе с тем следует отметить такую негативную тенденцию, как чрезмерная активность законодателя. Это привело к значительному увеличению количества принимаемых нормативных правовых актов, регламентирующих меры государственного принуждения, что порождает определенные правовые коллизии, провоцирует правоприменительные ошибки. Примером такой нестабильности является законодательство об административных правонарушениях. Так, с момента вступления в силу КоАП РФ и по декабрь 2014 г. 379 федеральными законами были внесены изменения, а их число превысило 2700. Во многом схожая ситуация сложилась с уголовно-правовым законодательством².

По нашему мнению, в ходе контроля за качеством нормативных правовых актов, регламентирующих государственное принуждение, следует принимать во внимание следующие критерии:

- соответствие общим принципам права;
- всеобщность нормативного правового закрепления мер государственного принуждения на территории всей страны;
- нормативная правовая регламентация содержания, оснований, пределов, условий применения принуждения, не допускающая расширенного толкования;
- нормативное определение исчерпывающего перечня субъектов, наделенных правом применять принудительные меры;
- наделение субъективными правами и юридическими обязанностями как принуждающего, так и принуждаемого;

¹ Толстик В.А. Иерархии источников российского права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2002. С. 17.

² См.: Макарейко Н.В. Законодательство об административных правонарушениях: состояние и перспективы развития // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – Н. Новгород, 2014. № 1 (25). С. 305–307.

— закрепление соответствующих юридических процедур применения мер государственного принуждения;

— обеспечение иерархии нормативных правовых актов, регламентирующих применение мер государственного принуждения.

Качественный контроль за законностью нормативных правовых актов, регламентирующих меры государственного принуждения, позволяет повысить не только законность, но и эффективность их применения. Именно в процессе правоприменения происходит реальное претворение в объективную действительность воли субъекта правотворчества, осуществляется достижение соответствующих правовых целей, наступают правовые ограничения у субъектов, в отношении которых применены соответствующие меры государственного принуждения.

Д.А. Керимову удалось четко показать ту связь, которая существует между нормативным правовым актом и его применением: «Любой закон и подзаконный акт живут и действуют лишь тогда, когда они соблюдаются, исполняются и применяются. Недостаточно создать хороший, целесообразный, совершенный правовой акт; необходимо, помимо этого, чтобы он правильно, единообразно и наиболее целесообразно использовался в жизни. Отсюда вытекает необходимость научной разработки комплекса проблем реализации законодательств на основе законности»¹.

Наступление правовых лишений как результат применения мер государственного принуждения требует реализации взвешенного, продуманного подхода со стороны правоприменителя. Возможность правоприменительного усмотрения в процессе данной деятельности позволяет осуществлять адресное государственно-принудительное воздействие. При этом применение мер государственного принуждения не должно быть самоцелью, а лишь средством решения соответствующих правоохранительных задач. В этой связи в ходе осуществления государственного контроля, в отличие от государственного надзора, имеется легальная возможность дать оценку применения мер государственного принуждения с точки зрения как законности, так и целесообразности, выработать рекомендации по «экономии» данных мер. Общественные отношения относятся к динамическим явлениям, и в этой связи нужно учитывать время, прошедшее с момента вступления в силу нормативного правового акта, регламентирующего меры государственного принуждения, и до их реального применения.

¹ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М.: Аванта+, 2000. С. 491.

При осуществлении государственного контроля за применением мер государственного принуждения важным является его осуществление на всех стадиях правоприменения. Своевременная диагностика на более ранних стадиях реализации мер государственного принуждения позволяет не только повысить действенность (эффективность) данных мер, но и предупредить нарушение действующего законодательства, наиболее качественно обеспечить режим законности. В этой связи существует объективная необходимость осуществления государственного принуждения на всех стадиях реализации государственного принуждения. Решение этой задачи достигается за счет предварительного, текущего и последующего контроля.

В рамках предварительного контроля следует акцентировать внимание на уровне подготовки субъектов, наделенных правами применять меры государственного принуждения. В случае необходимости провести их обучение, инструктирование. Это будет выступать мощным фактором, позволяющим спрофилировать нарушения в ходе применения мер государственного принуждения. При этом целесообразно обобщить существующую правоприменительную практику, определить общий алгоритм деятельности правоприменителя.

Текущий контроль играет важную роль в процессе применения мер государственного принуждения. Он позволяет не только своевременно выявить факт нарушения, но и установить сложности, которые возникают в процессе применения данных методов государственного управления. Качественное осуществление текущего контроля свидетельствует о мобильности субъектов государственного контроля, дает возможность установить более тесные отношения с правоприменителем, своевременно спрофилировать нарушения в ходе данной деятельности, минимизировать наступление негативных последствий в результате незаконного, необоснованного применения мер государственного принуждения.

Итоговый контроль представляет собой проверку результатов применения мер государственного применения. Его особенностью является то, что он инициируется в ряде случаев субъектами, в отношении которых применяются меры государственного принуждения. Результаты итогового контроля дают возможность провести обобщение правоприменительной практики, выявить определенные закономерности, продиагностировать недостатки. В этой связи могут быть выработаны меры, направленные на устранение причин и условий, способствующих нарушению законности, а также снижающих эффективность применения

мер государственного принуждения, привлечь виновных к ответственности, принять меры по возмещению вреда (ущерба), причиненного в результате незаконного применения мер государственного принуждения.

В рамках осуществления государственного контроля за законностью применения мер государственного контроля важную роль играют формы и методы его осуществления. Под формой государственного контроля понимается «способ осуществления контрольной деятельности, ее практическая реализация, осуществляемая в пределах предоставленных государственным контрольным органам полномочий, базирующаяся на соответствующих принципах и применяющаяся для достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности»¹. Будучи внешним выражением контрольной деятельности, форма позволяет скоординировать деятельность контролирующих субъектов, направить ее в правовое русло. Осуществление государственного контроля с нарушением формы, ставит под сомнение легальность полученных при этом результатов. В этой связи несоблюдение формы влечет за собой признание контрольной деятельности незаконной со всеми отсюда вытекающими правовыми последствиями.

Действующим законодательством определяются соответствующие формы контроля, в рамках которых и должна осуществляться данная деятельность. В литературе к формам государственного контроля традиционно относят: учет, наблюдение, обследование, проверку, инспектирование, ревизию, надзор, аудит². Очевидно, при выборе формы контроля в обязательном порядке необходимо учитывать требования действующего законодательства, а также исходить из эффективности применения той или иной формы контрольной деятельности в рамках складывающейся ситуации.

Результативность государственного контроля во многом предопределяется теми методами, посредством которых он осуществляется. Метод государственного контроля применения мер государственного принуждения — это совокупность средств, приемов, применяемых уполномоченными субъектами государственного контроля для установления данных о процессе и результатах применения мер государственного принуждения. Метод позволяет познать качество реализации конкретной меры государственного принуждения — как итог правоприменения,

¹ Тарасов А.М. Государственный контроль в России. — М., 2008. С. 101.

² См.: Основин В.С. Основы науки социального управления. — Воронеж, 1971. С. 166–169.

так и сам процесс реализации. Именно в единстве материальных и процессуальных аспектов наиболее качественно осуществляется государственный контроль.

Творческий характер применения государственного принуждения предполагает поиск и применение тех методов, которые позволяют дать наиболее объективную и всемерную характеристику данной деятельности. При осуществлении государственного контроля за применением государственного принуждения могут быть применены следующие методы: общенаучного познания (диалектический, анализ, синтез, сравнение, индукция, дедукция и др.); специального познания (контент-анализ, факторный анализ, статистические методы, осмотр территории, помещений, вещей, документов, личный осмотр, экспертиза и др.); методы управленческой деятельности (убеждение, поощрение, принуждение и др.). Результативность государственного контроля за применением государственного принуждения предопределяется поиском и применением определенного сочетания соответствующих методов, что позволяет получить наиболее реалистичную картину правоприменения.

Подводя итог исследования проблемы государственного контроля в механизме обеспечения законности применения государственного принуждения, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, необходимо осуществлять комплексный контроль за применением государственного принуждения — как на этапе принятия нормативных правовых актов, так и в ходе непосредственного применения мер государственного принуждения.

Во-вторых, в современных условиях государственный контроль за применением государственного принуждения должен носить активный поисковый характер. Это выражается в инициировании соответствующими субъектами мероприятий по осуществлению контроля, особенно на ранних стадиях реализации мер государственного принуждения. Наряду с этим следует принять меры по недопущению проведения необоснованных контрольных мероприятий.

В-третьих, следует совершенствовать существующие формы и методы государственного контроля. Речь должна идти не только о введении новых форм и методов, а также об их адаптации к складывающимся условиям. При осуществлении государственного контроля за применением мер государственного принуждения необходимо учитывать неразрывность связи, которая существует между формами и методами государственного управления, их взаимное влияние, роль в обеспечении эффективности данной деятельности.

В-четвертых, государственный контроль за законностью применения государственного принуждения следует осуществлять во взаимосвязи с другими способами обеспечения законности (президентским контролем, парламентским контролем, судебным контролем, общественным контролем, государственным надзором), при осуществлении тесного взаимодействия между соответствующими субъектами.

В-пятых, необходимо активизировать государственный контроль за применением наиболее репрессивных (правоограничительных) мер государственного принуждения (применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и т.п.).

В-шестых, наибольшее внимание должно быть уделено государственному контролю за применением мер государственного принуждения в наиболее важных, с учетом складывающихся обстоятельств в сферах жизнедеятельности общества (обеспечение национальной безопасности, общественного порядка, общественной безопасности, экономической безопасности и др.).

В-седьмых, необходимо усилить гарантии прав и законных интересов субъектов, применяющих меры государственного принуждения в ходе данного вида правоохранительной деятельности. Это даст возможность оградить их от необоснованного привлечения к юридической ответственности в связи с реализацией мер государственного принуждения.

Список литературы

1. Каплунов А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 12.
2. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М.: Аванта+, 2000. С. 491.
3. Кожевников С.Н. О юридической интерпретации государственного принуждения в современной России // Юридический мир. 2010. С. 45.
4. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. – М., 2002. С. 60.
5. Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр И.А. Административное принуждение в России: Учебное пособие. – Н. Новгород, 2002. С. 9.
6. Макарейко Н.В. Законодательство об административных правонарушениях: состояние и перспективы развития // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – Н. Новгород, 2014. № 1 (25). С. 305–307.
7. Макоев А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 7–9.

8. Мартынов А.В. Современное состояние законности и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10.
9. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография. – М., 2010.
10. Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. № 2.
11. Морщакова Т.Г. Некоторые вопросы конституционного правосудия в системе процессуальных реформ // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 10–16.
12. Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). – Ростов-на-Дону: Эверест, 2005. С. 20.
13. Основин В.С. Основы науки социального управления. – Воронеж, 1971. С. 166–169.
14. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // Российская газета. 2014. 5 декабря.
15. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения; Анкил, 2012. С. 71.
16. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная власть: соотношение и взаимодействие // Государство и право. 2000. № 1. С. 5–11.
17. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. 2000. № 12. С. 25–30.
18. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. – М., 2001.
19. Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. 2002. № 11. С. 54–64.
20. Тарасов А.М. Государственный контроль в России. М., 2008. С. 101.
21. Голстик В.А. Иерархии источников российского права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2002. С. 17.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ПРОЦЕДУРЫ ВЫДАЧИ ПРЕДПИСАНИЙ
ОБ УСТРАНЕНИИ ВЫЯВЛЕННЫХ НАРУШЕНИЙ
В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
(НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ:
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Л.С. Козлова

Тюменский государственный университет

Осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля является одной из важнейших функций органов исполнительной власти, главной целью которого выступает обеспечение соблюдения гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов.

Вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля уделяется много внимания как на государственном, так и на муниципальном уровне. В настоящее время, с марта по июнь 2015 года, проводятся мероприятия по публичному обсуждению положений проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», первый рабочий вариант которого подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации. Согласно поручению Президента Российской Федерации осенью документ должен быть внесен Правительством Российской Федерации в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации.

Эффективность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля определяется главным образом эффективностью принятых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мер в отношении фактов нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В соответствии с действующим законодательством документами, оформляемыми по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, в ходе проведения которых были выявлены нарушения требований нормативных правовых актов, муниципальных правовых

актов, выступают *предписания*, протоколы об административных правонарушениях, постановления по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях и др.

При этом если нормы, регулирующие порядок оформления протокола и постановления, кодифицированы, то законодательные нормы, образующие правовую основу процедуры вынесения предписания, напротив, не систематизированы; они не только разрозненны, но и противоречивы.

В силу этого вопросы административно-правового регулирования процедур подготовки и выдачи органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля такого документа, как **предписание**, представляют, на наш взгляд, научный интерес. Более того, как выяснилось, существующие пробелы и противоречия в законодательном регулировании процедуры выдачи предписаний порождают трудности в ее регулировании на уровне административных регламентов и в правоприменительной практике контрольно-надзорных органов.

В настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют 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» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) и около 90 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Процедуры осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности устанавливаются *административными регламентами*, разработка которых позволяет оптимизировать и детализировать административные процессы, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации.

Принятие административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствии со статьями 4–6 Федерального закона № 294-ФЗ, относится к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор) и органов мест-

ного самоуправления, осуществляющих, соответственно, муниципальный контроль.

Анализ статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что применительно к отношениям, регулируемым настоящим законом, *государственный контроль (надзор), муниципальный контроль* — деятельность уполномоченных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, посредством организации и проведения *проверок* юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Таким образом, в соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 294-ФЗ основной формой осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля является *проверка*.

В связи с этим, наверное, уместно заметить, что проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации»¹ наряду с проверкой предусматривает такие формы осуществления государственного и муниципального контроля и надзора, как *режим постоянного контроля (надзора); осмотр; рейдовый осмотр; досмотр; досмотр граждан, личный досмотр; сбор информации; опрос; получение пояснений (объяснений); наблюдение; мониторинг; контрольная закупка*.

Согласно статье 16 Федерального закона № 294-ФЗ, по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, проводящими проверку, составляется **акт** по установленной форме.

Требования к содержанию, срокам оформления и вручения **акта проверки** установлены статьей 16 Федерального закона № 294-ФЗ. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпри-

¹ Письмо Полномочного представителя Президента в Уральском федеральном округе от 26.01.2015 г. № А54-03-49 вице-губернатору Тюменской области С.М. Сарычеву о направлении проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации».

нимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» утверждена типовая форма акта проверки¹.

Представляется важным определить характер данного документа. А.Ю. Ильин, М.А. Моисеенко, рассматривая особенности функционирования и правового регулирования внутреннего финансового аудита, являющегося формой финансового контроля, отмечают, что **акт проверки** является *документом, имеющим юридическое значение*, содержащим доказательства нарушений, выявленных в ходе проведения проверки².

Ю.Н. Стариков, характеризуя такие документы, как протоколы, акты ревизий, инвентаризаций и проверок, справки и заключения, пишет, что они фиксируют определенные обстоятельства, имеют юридическую значимость, но не содержат (в отличие от правовых актов) односторонние, обязательные для исполнения государственно-властные предписания. Документы, которые имеют важное юридическое значение, составляются, как правило, по установленной форме и содержат сведения, касающиеся конкретного факта, определенного дела. Они выполняют констатирующую, подтверждающую функцию³.

Таким образом, в научной юридической литературе акт проверки квалифицируется как документ, имеющий юридическое значение, поскольку в акте фиксируются факты выявленных при проведении проверки нарушений, в отношении которых впоследствии органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля принимаются соответствующие меры. Акт проверки не может содержать властного управленческого решения.

Меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, установлены статьей 17 Федерального закона № 294-ФЗ. Согласно части 1 данной статьи, документами, которые могут быть оформлены по результатам проверки в случае выявления при проведении проверки нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами и (или) му-

¹ Российская газета. 2009. 14 мая. № 85.

² Ильин А.Ю. Особенности функционирования и правового регулирования внутреннего финансового аудита в ФНС России // Финансовое право. 2014. № 5. С. 25.

³ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. С. 379.

ниципальными правовыми актами, являются предписания, протоколы об административных правонарушениях, постановления по результатам административных рассмотрений дел об административных правонарушениях и др.

Анализ научной литературы, нормативных правовых актов, а также судебной практики показал, что предписание обладает определенными отличительными признаками.

В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук, рассматривая существенные и отличительные признаки такого правового средства, как представление, указывают, что основным критерием, позволяющим отграничивать представление от родственного ему правового средства — предписания является *признак обязательности (безусловности) исполнения предписания*¹.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что *к предписаниям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля предъявляется определенный набор требований*. Например, в Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2012 г. № 17АП-9576/2012-АК² отмечено, что по смыслу действующего законодательства предписание органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства *должно быть законным и обоснованным, четким и понятным для исполнения*. Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), является основанием для привлечения граждан и юридических лиц к административной ответственности. В связи с чем предписание должностного лица, осуществляющего государственный надзор, *должно содержать только законные требования*, то есть на юридическое лицо (индивидуального предпринимателя, гражданина) может быть возложена обязанность по устранению лишь тех нарушений, соблюдение которых обязательно для них в силу закона. В предписании *должны быть указаны конкретные причины и условия, законные и обоснованные меры для их устранения*, при этом данные *меры должны быть реальными и исполнимыми*.

¹ Панченко В.Ю. Представление как правовое средство / В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук // Законодательство и экономика. 2014. № 6. С. 43.

² Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2012 № 17АП-9576/2012-АК по делу № А60-8234/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кроме того, анализ положений Федерального закона № 294-ФЗ и судебной практики позволяет сделать вывод о том, что *выдача предписаний не препятствует* принятию должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля иных мер в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, в частности привлечению к административной ответственности в случае, если в ходе проверки выявлены признаки административного правонарушения. То есть *выдача предписания не исключает возможности привлечения лица к административной ответственности*. При этом данное положение действует и в обратном направлении, т.е. для выдачи предписания в обязательном порядке не требуется привлечение лица к административной ответственности.

Данное умозаключение подтверждается также судебной практикой. Например, рассматривая кассационную жалобу, в обосновании которой заявитель указывает на то, что при вынесении оспариваемого предписания Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю нарушены требования Административного регламента, утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 658¹, поскольку обжалуемое предписание было вынесено до принятия постановления о признании банка виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее — КоАП РФ), Федеральный арбитражный суд Уральского округа указывает, что суды первой и апелляционной инстанции сделали правильный вывод о том, что *действующим законодательством выдача предписания не поставлена в зависимость от привлечения лица*, допустившего нарушение законодательства в области защиты прав потребителей, *к административной ответственности* (Постановление ФАС Уральского округа от 07.10.2011 г. № Ф09-6091/11 по делу № А50-4943/2011³, требование: Об отмене предписания уполномоченного органа).

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 7.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Постановление ФАС Уральского округа от 07.10.2011 г. № Ф09-6091/11 по делу № А50-4943/2011 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

В отношении данного признака предписаний представляет интерес позиция, высказанная А.И. Стаховым, который в зависимости от основания и целевой направленности выделяет *три самостоятельные правовые формы административного наблюдения в сфере государственного надзора*, регламентированные различными федеральными законами: 1) превентивные контрольно-надзорные проверки (регламентированы Федеральным законом № 294-ФЗ); 2) административно-юрисдикционные (административно-наказательные) проверки (регламентированы КоАП РФ); 3) административно-юстиционные (административно-защитные) проверки (предусмотрены Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹).

Автор отмечает, что на практике, для проведения эффективного административного наблюдения в сфере государственного надзора, имеющихся законодательных конструкций недостаточно. Оценивая юридическое содержание оснований проведения превентивных проверок, он отмечает, что часть из них является неоправданными, неоднозначными и противоречивыми в понимании для правоприменения. В частности, по мнению автора, представляется неоправданным признание в нормах Федерального закона № 294-ФЗ наличия признаков нарушения обязательных требований, а также нарушения прав потребителей в качестве основания проведения превентивной контрольно-надзорной проверки. Такого рода основания, по сути, являются поводами к возбуждению дела об административном правонарушении, так как такого рода нарушения влекут наступление административной ответственности. Автор указывает, что недопустимо также смешивать основания проведения превентивных проверок с поводами возбуждения дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 28.1 КоАП РФ.

В этой связи автор считает необходимым ясно и однозначно раскрыть в нормах Федерального закона № 294-ФЗ содержание таких категорий, связанных с применением превентивных процедур по контролю и надзору, как «угроза безопасности», «причиняемый вред», исключив формально-логическую связь данных ситуаций с событием административного правонарушения.

Учитывая вскрытые особенности превентивных проверок, автор предлагает в КоАП РФ предусмотреть возможность освобождения от административной ответственности проверяемого юридического или физического лица, совершившего административное правонарушение, в

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

случае выдачи ему в ходе проводимой контрольно-надзорной проверки предписания¹.

Анализируя данную позицию, безусловно, нельзя не согласиться с мнением А.И. Стахова относительно того, что проведение проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ и привлечение к административной ответственности в соответствии с КоАП РФ являются двумя различными процедурами.

При этом, на наш взгляд, данные процедуры не должны являться взаимоисключающими, выдача предписания, в случае выявления по результатам проведения проверки нарушений нормативных правовых актов, не должна исключать возможности привлечения лица, совершившего административное правонарушение, к административной ответственности, поскольку данные процессуальные действия имеют различные цели. Основной целью выдачи предписаний является *устранение выявленных нарушений*, в то время как административная ответственность — кара и преследует *цели частной и общей превенции правонарушений*².

На основе анализа основных признаков предписания, по нашему мнению, можно сделать вывод, что **предписание — это индивидуальный правовой акт управления**, поскольку ему присущи все признаки данного вида правовых документов: содержит властное управленческое решение, обязательное для исполнения требование; регулирует конкретные управленческие отношения (принимается в отношении конкретного лица); принимается уполномоченным субъектом публичного управления; обжалуется в установленном порядке и т.д.

Сделанный вывод подтверждается судебной практикой. Предписания, выданные органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, обжалуются в порядке, установленном для обжалования ненормативных правовых актов Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации³ (далее — АПК РФ) и

¹ Стахов А.И. Административное наблюдение в сфере государственного надзора как специальная категория и институт административного права // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 19–20.

² Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008. С. 540.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации¹. Например, ОАО «Альфа-Банк» обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с требованием *о признании недействительным предписания* Территориального отдела в Октябрьском и Кировском районе г. Екатеринбурга Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области № 01-19-13-16/155 от 27.12.2011 г. о прекращении нарушения прав потребителя. Арбитражный суд Свердловской области рассмотрел данное дело об оспаривании ненормативного правового акта в порядке, установленном статьей 200 АПК РФ, и сделал вывод, что поскольку оспариваемое предписание административного органа возлагает на заявителя по делу обязанность по представлению сведений об исполнении носящего неопределенный характер предписания, что свидетельствует о его неисполнении, оно *подлежит признанию незаконным* как нарушающее права и законные интересы банка (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2012 г. № 17АП-9576/2012-АК по делу № А60-8234/2012²).

Рассуждая теоретически, на основе уточненных характеристик, о соотношении акта проверки и предписания, с объективной необходимостью приходишь к выводу о логической последовательности их обязательного принятия контрольно-надзорными органами: в акте проверки фиксируются нарушения нормативных требований, в предписании содержится требование властного полномочного органа об их устранении. Без вручения предписания проверка не является логически завершенной, не имеет результата.

Но административная практика и практика регламентного регулирования административных процедур исполнения функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля избобилует примерами совершенно иной ситуации. Установлено, что органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля по результатам проведенных проверок не выдают предписания в случае, если полномочия по выдаче предписаний прямо не предусмотрены отраслевым законодательством, регулирующим вопросы осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

² Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2012 г. № 17АП-9576/2012-АК по делу № А60-8234/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Вот два красноречивых примера. Пример первый. Пункт 1.9 модельного административного регламента исполнения муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования¹, подготовленный аппаратом губернатора Тюменской области и размещенный на официальном портале органов государственной власти Тюменской области, устанавливающий результаты исполнения муниципальной функции, *не предусматривает выдачу предписаний*. Согласно пункту 1.10 модельного административного регламента, результаты исполнения муниципальной функции оформляются путем составления *акта проверки*.

Пример второй. Пунктом 1.7.1 модельного административного регламента исполнения муниципальной функции по осуществлению муниципального жилищного контроля², также подготовленного аппаратом губернатора Тюменской области и размещенного на официальном портале органов государственной власти Тюменской области, установлено, что одним из результатов исполнения данной муниципальной функции является *выдача предписаний*. Согласно пункту 1.7.2 данного модельного административного регламента, результаты исполнения муниципальной функции оформляются путем: составления акта проверки соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований; *вынесения предписания* о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Первый вариант подзаконного нормативного регулирования обусловлен тем, что статья 72 Земельного кодекса Российской Федерации³ (далее — ЗК РФ), устанавливающая особенности осуществления муниципального земельного контроля, *не содержит* указания на выдачу предписания органами местного самоуправления, в случае выявления в ходе проведения проверки, в рамках осуществления муниципального земельного контроля, нарушения требований земельного законодательства. Второй вариант, аналогично, вызван тем, что пунктом 3 части 5

¹ Модельные административные регламенты [Электронный ресурс] // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: [@cmsArticle](http://admtumen.ru/ogv_ru/gov/local_gov/methodical_study/more.htm?id=11211209)

² Там же.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации¹ (далее — ЖК РФ) установлено, что должностные лица органов муниципального жилищного контроля, являющиеся муниципальными жилищными инспекторами, *имеют право выдавать предписания*.

Частью 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, *в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации*, обязаны принять меры в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки.

На практике сложилось следующее толкование данной нормы. Если в отраслевом законодательстве полномочия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля по выдаче предписаний прямо не установлены, такие органы по результатам проведения проверок предписания выдавать не вправе (не обязаны).

Представляется, что такое толкование противоречит действующему законодательству.

Часть 4 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливает, что для ряда видов контроля (надзора), в т.ч. государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами 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*.

Таким образом, отраслевое законодательство не может вводить новое регулирование *в части* принимаемых должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля мер в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки. Поэтому достаточно оснований предположить, что в процессе осуществления всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля должны применяться положения Федерального закона № 294-ФЗ, согласно части 1 статьи 17 которого, в случае выявления при проведении проверки нарушений, должностные лица органа

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, **обязаны выдать предписание**.

Более того, практическое отсутствие предписаний как результатов контрольных проверок делает невозможным реализацию органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль».

Необходимо отметить, что проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» не вносит уточнений по данному вопросу — статья 86, устанавливающая меры, принимаемые в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора, в данной части сохраняет положения статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ.

На основании вышеизложенного предлагается **исключить из части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ слова «в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации»**, что приведет к единообразному толкованию и применению статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ.

Как уже было отмечено ранее, в соответствии со статьей 17 Федерального закона № 294-ФЗ в случае выявления при проведении проверки нарушений должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, **обязаны выдать предписание**.

Вместе с тем отраслевое законодательство в ряде случаев относит выдачу предписаний **к правам** должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. Такой формат правового регулирования закреплен:

подпунктом 5 пункта 5 статьи 71 ЗК РФ; пунктом 3 части 5 статьи 20 ЖК РФ; пунктом 4 части 5 статьи 36 Водного кодекса Российской Федерации¹; пунктом 8 части 3 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации²; частью 12 статьи 6 Федерального закона от 21.12.1994 г.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

№ 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹; абзацем 4 части 1 статьи 66 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²; подпунктом 3 пункта 2 статьи 23 Федерального закона от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»³ (далее — Федеральный закон № 171-ФЗ); и т.д.

Г.Г. Ячменев отмечает, что подпункт 3 пункта 2 статьи 23 Федерального закона № 171-ФЗ, согласно которому должностные лица органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) в области производства и оборота алкогольной продукции, *имеют право выдавать организациям предписания* об устранении выявленных нарушений обязательных требований, необходимо толковать с учетом положений Федерального закона № 294-ФЗ, а также правовой позиции, выраженной в Определении КС РФ от 12.07.2006 г. № 267-О. В соответствии с данной правовой позицией (применительно к рассматриваемой категории дел) полномочия органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в области производства и оборота алкогольной продукции, предусмотренные подпунктом 3 пункта 2 статьи 23 Федерального закона № 171-ФЗ, *носят публично-правовой характер, что не позволяет таким органам произвольно отказаться от необходимости выдачи предписания в случае выявления того или иного нарушения обязательных требований*. При осуществлении возложенной на них функции эти органы во всех случаях обнаружения нарушений действующего законодательства (и тем более признаков административного правонарушения) обязаны воспользоваться предоставленным им правомочием и выдать лицензиату соответствующее предписание. Соответственно, лицензиат вправе предполагать, что если лицензирующий орган не выдает ему предписание об устранении нарушений (пусть даже и зафиксированных в акте проверки), то у лицензирующего органа (в лице его руководства) нет каких-либо претензий к его деятельности. Иное означало бы нарушение принципа правовой определенности и вело бы к производству лицензирующего органа⁴.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.

⁴ Ячменев Г.Г. Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 г. № 47 // Арбитражные споры. 2014. № 4. С. 109–110.

Как уже было отмечено ранее, в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, отраслевым законодательством для ряда видов контроля (надзора) могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок, но только в части, касающейся *вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.*

В части принятия мер в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, должен применяться Федеральный закон № 294-ФЗ, и соответственно выдача предписаний, в случае выявления по результатам проверки нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, *является обязанностью, а не правом* должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Таким образом, признание того, что выдача предписаний в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ *является обязанностью, а не правом* должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, предполагает ***исключение выдачи предписаний из перечня прав должностных лиц контрольно-надзорных органов, закрепленных*** отраслевыми законами, устанавливающими особенности организации и проведения проверок при осуществлении отдельных видов контроля (надзора).

Настоящим исследованием установлено, что законодательно не определен конкретный *перечень видов предписаний*, выдаваемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

В первоначальной редакции пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ была установлена обязанность должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводивших проверку, в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, выдать **предписание** юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю **об устранении выявленных нарушений** с указанием сроков их устранения.

Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муници-

пального контроля»¹ в пункт 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми установлена обязанность должностных лиц органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля вместо или наряду с ранее предусмотренным предписанием об устранении выявленных нарушений выдавать **предписание о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда** жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, **предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера, **а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.**

Анализ отдельных федеральных законов, устанавливающих особенности осуществления некоторых видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в свою очередь показал, что предусмотренные федеральными законами виды предписаний значительно отличаются в зависимости от специфики соответствующей сферы деятельности (см. табл.). По результатам анализа законодательства можно выделить следующие виды предписаний: 1) о прекращении нарушений обязательных требований; 2) об устранении выявленных нарушений; 3) об организации контроля; 4) о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, по обеспечению предотвращения вреда, по предотвращению угрозы возникновения пожара и др.

Таблица

Виды предписаний, выдаваемых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Вид государственного контроля (надзора), муниципального контроля	Ссылка на нормативный правовой акт, предусматривающий выдачу предписаний	Вид выдаваемых предписаний
Государственный земельный надзор	Подпункт 5 пункта 5 статьи 71 ЗК РФ	Предписания об устранении выявленных нарушений

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

Окончание табл.

Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль	Пункт 3 части 5 статьи 20 ЖК РФ	Предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований
Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов	Пункт 4 части 5 статьи 36 Водного кодекса Российской Федерации	Предписания о прекращении нарушений обязательных требований и об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по охране водных объектов, а также об организации контроля за соответствием сточных вод нормативам допустимого воздействия на водные объекты и воздействием сточных вод на них
Государственный пожарный надзор	Часть двенадцатая статьи 6 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»	Предписания об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности, о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах защиты, на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, в отношении реализуемой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, а также о предотвращении угрозы возникновения пожара
Государственный надзор в области защиты прав потребителей	Подпункт 3 пункта 2 статьи 40 Закона РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» ¹	Предписания о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

Также необходимо отметить, что Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не были внесены изменения в иные статьи Федерального закона № 294-ФЗ, в которых упоминается **предписание об устранении выявленного нарушения обязательных требований**. Так, в соответствии с действующей редакцией пункта 1 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ основанием для проведения внеплановой проверки является: истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного **предписания об устранении выявленного нарушения** обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами. Согласно части 3 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ, к акту проверки прилагаются протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, **предписания об устранении выявленных нарушений** и иные связанные с результатами проверки документы или их копии. Частью 12 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с **выданным предписанием об устранении выявленных нарушений** в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки вправе представить в соответствующие орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной форме возражения в отношении акта проверки и (или) **выданного предписания об устранении выявленных нарушений** в целом или его отдельных положений.

Статьей 19.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение в срок **законного предписания** органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль. Таким образом, КоАП РФ не содержит указания на конкретный вид предписания, за невыполнение которого предусмотрена административная ответственность.

Поскольку иные виды предписаний содержат обязательные для исполнения требования и за их невыполнение установлена административная ответственность, исполнение данных предписаний, на наш взгляд, также должно являться основанием для проведения внеплановых проверок, Федеральным законом № 294-ФЗ должна быть предусмотрена возможность подачи возражений на иные виды предписаний.

На основании вышеизложенного считаем, что поскольку виды предписаний, установленные в отраслевом законодательстве, значительно отличаются с учетом специфики соответствующей сферы деятельности, перечислять в статье 17 Федерального закона № 294-ФЗ виды предписаний, характерные только для определенных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, является нецелесообразным. В связи с чем предлагаем в пункте 1 части 1 статьи 17 предусмотреть только предписания об устранении выявленных нарушений, поскольку их выдача имеет место по всем проанализированным видам государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также установить, что другими федеральными законами могут быть предусмотрены иные виды предписаний. Кроме того, на наш взгляд, в пункт 1 части 2 и в часть 21 статьи 10, часть 3 и часть 12 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ необходимо внести следующие изменения:

пункт 1 части 2 статьи 10 изложить в следующей редакции:

«1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного в соответствии с подпунктом 1 части 1 статьи 17 настоящего Федерального закона предписания»;

в части 21 статьи 10 слова «об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами» исключить;

в частях 3, 12 статьи 16 слова «об устранении выявленных нарушений» исключить.

Федеральным законом № 294-ФЗ, подзаконными актами федерального уровня, регулирующими общие вопросы осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не установлены порядок и сроки оформления и вручения предписания, типовая форма предписания, что создает значительные трудности для осуществления подзаконного нормотворчества (в форме административных регламентов) и правоприменительной практики.

Анализ административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в различных сферах деятельности показал, что складывается неоднозначная практика нормативного регулирования данных вопросов. Установлено, что в административных регламентах существуют следующие варианты регулирования *срока выдачи предписания*.

1) *Одновременно с актом проверки.*

Например, согласно пункту 101 Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по контролю и надзору за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, утвержденного Приказом Минкультуры России от 08.08.2012 г. № 840¹, предписание об устранении нарушения является неотъемлемым приложением к акту проверки и подлежит вручению проверяемому лицу (представителю проверяемого лица) *одновременно с вручением ему экземпляра акта проверки*. Подготовка, оформление или вручение предписания об устранении нарушения после подписания и вручения акта проверки не допускаются.

2) *В течение определенного периода после составления и вручения акта проверки.*

Например, в соответствии с пунктом 3.20 Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Тюменской области, утвержденного распоряжением Главного управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области от 29.06.2012 г. № 8-р², в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований в области сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, ответственным за проверку должностным лицом главного управления *в течение 5 дней со дня вручения акта о результатах проверки* осуществляется подготовка и выдача предписания об устранении нарушения с указанием срока их устранения.

3) *Срок выдачи предписания не установлен.*

Например, Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору

¹ Российская газета. 2013. 15 марта. № 56.

² Тюменская область сегодня. 2012. 13 июля. № 121.

государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах (утвержден Приказом Ростехнадзора от 20.08.2014 № 369¹).

По нашему мнению, наиболее оправданным является первый вариант определения срока выдачи предписания (*одновременно с актом проверки*), поскольку выданные предписания об устранении выявленных нарушений, как и любые иные связанные с результатами проверки документы или их копии, согласно части 3 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ *должны прилагаться к акту проверки*. При этом ранее, чем оформлен акт проверки, предписание, на наш взгляд, также выдано быть не может, в связи с тем, что именно в акте проверки фиксируются факты выявленных нарушений, в отношении которых выдается предписание.

В административных регламентах осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля также нет единообразия относительно определения *содержания и формы предписаний*.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, показал, что форма предписания может:

1) содержаться в административном регламенте.

Например, приказ Ростехнадзора от 20.08.2014 г. № 369 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах» (Приложение № 3);

2) утверждаться отдельным нормативным правовым актом.

Например, форма предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований в области сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждена приказом Минкультуры РФ от 28.11.2011 г. № 1094².

При этом анализ показал, что **формы предписаний утверждены далеко не по всем видам государственного контроля (надзора), му-**

¹ Российская газета. 2014. 30 декабря. № 298.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 11.

ниципального контроля, а утвержденные формы имеют значительные отличия.

Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» в данной части также не вводит нового регулирования.

По аналогии с актом проверки, порядок и сроки оформления и вручения предписания предлагается определить в Федеральном законе № 294-ФЗ следующим образом: **«Предписание оформляется непосредственно после составления акта проверки и подлежит вручению руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю одновременно с вручением ему одного экземпляра акта проверки в порядке, установленном частью 4 статьи 16 настоящего Федерального закона. Типовая форма предписания об устранении выявленных нарушений устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; формы иных видов предписаний, предусмотренных федеральными законами, устанавливаются нормативными правовыми актами, регулирующими порядок осуществления соответствующего вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля».**

Типовую форму предписания об устранении выявленных нарушений предлагается утвердить Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации в следующем формате, представленном в Приложении.

Сформулированные законодательные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования административной процедуры выдачи предписаний контрольно-надзорными органами, положительно повлияют на осуществление ими нормотворческой деятельности, в части принятия административных регламентов исполнения функций государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также будут способствовать формированию единообразной правоприменительной практики.

Список литературы

1. Нормативные правовые акты

- 1.1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: по сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

- 1.2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
- 1.3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ: по сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.
- 1.4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ: по сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
- 1.5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ: по сост. на 29 декабря 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
- 1.6. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ: по сост. на 31 декабря 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.
- 1.7. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.
- 1.8. О защите прав потребителей: Закон Российской Федерации от 07 февраля 1992 г. № 2300-1: по сост. на 5 мая 2014 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 766.
- 1.9. О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ: по сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.
- 1.10. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ: по сост. на 31 декабря 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.
- 1.11. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: по сост. на 24 ноября 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
- 1.12. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ: по сост. на 24 ноября 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.
- 1.13. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ: по сост. на 31 декабря 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
- 1.14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля

- (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ: по сост. на 24 ноября 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.
- 1.15. О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 // Российская газета. 2009. 14 мая. № 85.
 - 1.16. Об утверждении форм предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований в области сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, уведомления об отказе в предоставлении (переоформлении) лицензии на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, уведомления о необходимости устранения выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют: Приказ Минкультуры РФ от 28 ноября 2011 г. № 1094 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 11.
 - 1.17. Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 658 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 7.
 - 1.18. Административный регламент исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по контролю и надзору за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия: утв. Приказом Минкультуры России от 8 августа 2012 г. № 840 // Российская газета. 2013. 15 марта. № 56.
 - 1.19. Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах: утв. Приказом Ростехнадзора от 20 августа 2014 г. № 369 // Российская газета. 2014. 30 декабря. № 298.
 - 1.20. Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Тюменской области: утв. Распоряжением Главного управле-

- ния строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области от 29 июня 2012 г. № 8-р // Тюменская область сегодня. 2012. 13 июля. № 121.
- 1.21. Модельные административные регламенты [Электронный ресурс] // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: http://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/local_gov/methodical_study/more.htm?id=11211209@cmsArticle (дата обращения 13.04.2015).
- 1.22. О внесении изменений в постановления Администрации города Тюмени от 13.08.2012 г. № 106-пк, от 24.06.2013 № 63-пк: постановление Администрации города Тюмени от 09.02.2015 г. № 25-пк // Тюменский курьер. 2015. 13 февраля. № 5.
- 1.23. О внесении изменений в постановления Администрации города Тюмени от 06.11.2009 г. № 91, от 06.11.2009 г. № 92: постановление Администрации города Тюмени от 05.03.2015 г. № 10 // Тюменский курьер. 2015. 11 марта. № 8.

2. Научная и учебная литература

- 2.1. Алехин А.П. Административное право России. Первая часть: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. 520 с.
- 2.2. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. 816 с.
- 2.3. Гурин А.И. О новых процедурах защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля и надзора / А.И. Гурин // Правовая культура. 2009. № 2. С. 86–92.
- 2.4. Зырянов С.М. К вопросу о координации государственного контроля и надзора / С.М. Зырянов // Актуальные проблемы правового обеспечения государственного управления: Сборник научных статей. – М.: Финакадемия, 2009. С. 44–53.
- 2.5. Ильин А.Ю. Особенности функционирования и правового регулирования внутреннего финансового аудита в ФНС России / А.Ю. Ильин, М.А. Моисеенко // Финансовое право. 2014. № 5. С. 19–26.
- 2.6. Козлова Л.С. Административные регламенты: Учебное пособие / Л.С. Козлова. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2014. 411 с.
- 2.7. Косаренко Н.Н. Государственный контроль в системе управления: Монография / Н.Н. Косаренко, И.Д. Хутинаев. – М.: Восход-А, 2009. 191 с.
- 2.8. Панченко В.Ю. Представление как правовое средство / В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук // Законодательство и экономика. 2014. № 6. С. 36–47.
- 2.9. Пашков О.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Пашков О.В. Московский гуманитарный университет. – М., 2014. 19 с.

- 2.10. Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля / О.С. Соколова // Современное право. 2009. № 10. С. 75–80.
- 2.11. Спектор А.А. Проблемы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности: Учебное пособие / А.А. Спектор. – М.: Издательство: ЮРКОМПАНИ, 2011. 202 с.
- 2.12. Стахов А.И. Административное наблюдение в сфере государственного надзора как специальная категория и институт административного права / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 17–20.
- 2.13. Тарасов А.М. Государственный контроль в России: Монография / А.М. Тарасов. – М.: Континент, 2008. 672 с.
- 2.14. Ячменев Г.Г. Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 г. № 47 / Г.Г. Ячменев // Арбитражные споры. 2014. № 4. С. 87–148.

3. Материалы практики

- 3.1. Постановление ФАС Уральского округа от 07.10.2011 г. № Ф09-6091/11 по делу № А50-4943/2011 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.03.2015).
- 3.2. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2012 г. № 17АП-9576/2012-АК по делу № А60-8234/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.03.2015).
- 3.3. Письмо Полномочного представителя Президента в Уральском федеральном округе от 26.01.2015 г. №А54-03-49 вице-губернатору Тюменской области С.М. Сарычеву о направлении проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации». Архив административного департамента Администрации города Тюмени.
- 3.4. Протокол рабочего совещания по вопросу внесения изменений в муниципальные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления муниципального контроля от 24.07.2014 г. Архив правового департамента Администрации города Тюмени.
- 3.5. Контроль и надзор выведут на новый уровень [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации: сайт. — URL: <http://economy.gov.ru/minrec/press/news/2015030504> (дата обращения 25.03.2015).

№ п/п	Перечень выявленных нарушений	Ссылки на нормативные правовые акты, требования которых нарушены	Меры по устранению выявленных нарушений	Срок устранения выявленных нарушений

2. Представить в

*(наименование органа государственного контроля (надзора)
или органа муниципального контроля)*

отчет об исполнении настоящего предписания с приложением документов (копий документов), подтверждающих исполнение настоящего предписания, в срок до «___» _____ 20___ года.

В случае несогласия с настоящим предписанием в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки Вы вправе представить в

*(наименование органа государственного контроля (надзора)
или органа муниципального контроля)*

в письменной форме возражения в отношении настоящего предписания в целом или его отдельных положений. Кроме того, Вы вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в

*(наименование органа государственного контроля (надзора)
или органа муниципального контроля)*

Невыполнение в установленный срок настоящего предписания влечет административную ответственность в соответствии с частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Подпись должностного лица (лиц), выдавшего (их) предписание:

С предписанием ознакомлен(а), первый экземпляр предписания получил(а):

(фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии), должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя)

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

Пометка об отказе ознакомления с предписанием:

*(подпись должностного лица (лиц),
выдавшего(их) предписание)*

ОСОБЕННОСТИ СООТНОШЕНИЯ ЮРИСДИКЦИОННОЙ, КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Д.В. Чернышов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Для выявления корреляции юрисдикционной и контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти необходимо определить основные особенности таких понятий, как юрисдикция, контроль и надзор, а также тщательно исследовать специфику их предполагаемых сходных черт. С этой целью обратимся сначала к обзору спектра мнений различных авторов о таком правовом термине, как юрисдикция, а впоследствии к научной полемике в отношении надзора и контроля органов государственного управления.

Юридическая наука не выработала единого понятия юрисдикции. Буквально термин «юрисдикция» (*jurisdictio*) состоит из латинских слов *juris* — право и *dictio* — произнесение, что в точном смысле этих слов означает «установление права». По мнению М.А. Лапиной, «к этой категории применимо и такое определение, как разрешение конфликта или применение надлежащей властью установленных правил»¹.

Компетенция государственных органов, наделенных юрисдикционными полномочиями, заключается в возможности рассмотрения административного дела и в праве принятия решения по данному делу.

Исследователь Ю.М. Козлов полагает, что «административная юрисдикция проявляется так же, как и судебная юрисдикция, в рассмотрении и разрешении полномочными исполнительными органами (должностными лицами) спорных вопросов применения материальных правовых норм, в правовой оценке поведения участников административно-правовых споров, а также в применении в необходимых случаях к виновным при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного принуждения»².

¹ Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: Монография. – М.: Финансовый университет, 2013. 140 с.

² Козлов Ю.М. Административное право. – М.: Юристъ, 1999. <http://bibliotekar.ru/admi№istrativ№oe-pravo-2/i№dex.htm>.

Таким образом, к субъектам юрисдикции можно отнести органы исполнительной власти и их должностных лиц, а также органы судебной власти.

По мнению А.В. Денисова, «административная юрисдикция — это установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке (без обращения в суд)»¹.

Несмотря на то что термин «юрисдикция» является крайне неоднозначным и разноплановым, теория права рассматривает его в связи с деятельностью органов государственной власти. С точки зрения преобладающего большинства ученых, юрисдикция представляет собой отдельный вид государственной правоприменительной и правоохранительной деятельности, для которой характерна определенная процедура рассмотрения споров, вынесение юрисдикционного акта, а также состязательность процесса.

Однако, например, профессор И.В. Панова подчеркивает, что не согласна «с точкой зрения некоторых авторов, которые считают, что юрисдикционное вмешательство государственных органов не требуется, пока не возникают правовые конфликты»². Она присоединяется к тем авторам, которые полагают, что юрисдикция — это «деятельность государственного, подзаконного, правоприменительного, правоохранительного характера, возникающая при необходимости применения мер государственного принуждения (последнее не ограничивается только правовым спором), носящая состязательный характер, заканчивающаяся изданием юрисдикционного акта и выполняющая охранительную, воспитательную и регулятивную функции».

Как полагает М.А. Лапина, под административной юрисдикцией во внесудебном порядке предполагается вид правоприменительной административно-процессуальной деятельности уполномоченных государственных органов, которая урегулирована законом. Данная деятельность осуществляется преимущественно органами исполнительной вла-

¹ Денисов А.В. Административная юрисдикция: понятие, сущность, значение и структура. <http://www.advokatory.ru/home/>

² Панова И.В. Об административной юрисдикции. В сб.: Административная юрисдикция: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. докт. юрид. наук, проф. М.А. Лапиной. — М., 2012. С. 29.

сти, к компетенции которых относится рассмотрение и разрешение дел в области административной юрисдикции, административных споров, привлечение к ответственности и применение различных мер государственного принуждения с целью защиты охранительных правоотношений. Административная юрисдикция отличается в основном внесудебным порядком рассмотрения дел¹. Однако, по нашему мнению, данное определение не отражает участия в рассмотрении указанной категории дел как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов, и, соответственно, сам термин «юрисдикция» невозможно будет считать полным и всесторонним.

Таким образом, административная юрисдикция — это деятельность органов государственной власти, уполномоченных на разрешение административно-юрисдикционных дел как во внесудебном, так и в судебном порядке и на вынесение по ним юридически общеобязательных решений.

Изучив понятие юрисдикции, обратимся к исследованию мнений различных ученых в отношении сопоставления административного надзора и контроля, что в дальнейшем может послужить необходимой основой для выделения сходных черт этих явлений с юрисдикцией.

Концепция административного надзора, сформировавшаяся в настоящее время, свидетельствует о двойственной природе государственного управления. Его целью является установление и обеспечение как общественной безопасности, так и правопорядка в рамках компетенции определенных государственных органов (с одной стороны). Государственное управление представляет собой публично-властную взаимосвязь гражданского общества и государства для решения приоритетных официально-общественных задач (с другой стороны).

К ученым, занимавшимся драгированием и исследованием концепции административного надзора, следует отнести таких выдающихся теоретиков советского административного права, как Ф.С. Разаренов, М.С. Студеникина, Н.Г. Салищева, А.П. Корнев, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, А.А. Кармолицкий, Е.В. Шорина, А.Л. Прозоров, Р.И. Денисов и др. Именно этими исследователями были сформулированы основополагающие концепции, которые и позволили четко определить само понятие «административный надзор», а также выяснить круг субъектов административного надзора, содержание и сущность этого понятия. И, наконец, что являлось приоритетной задачей, указанными уче-

¹ Лапина М.А. Указ. соч. Там же. С. 43.

ными были сформулированы зачатки теории отграничения контроля и надзора в качестве приемов и способов государственного управления.

В советском административном праве административный надзор являлся одной из разновидностей правоохранительной деятельности определенных органов государственного управления, которая заключалась в наблюдении за исполнением ряда правил и рекламаций, определенных законодательством и непосредственно надзорными органами. Однако его квинтэссенция была скоординирована с контрольной функцией и представляла собой установление уникальных признаков, которые бы позволили отличить административный надзор от контроля, осуществляемого государством.

Большинство советских ученых придерживались мнения, в соответствии с которым понятие административного надзора должно было отражать его специфические черты, позволявшие отличать надзор от государственного контроля. Так, например, Ф.С. Разаренов утверждал, что административный надзор следует считать автокефальным способом, который обеспечивает законность в государственном управлении. Он является строгим регулярным наблюдением за перманентным и непрерывным выполнением законодательства и осуществляется органами государственного управления, в вопросах их компетенции, и направлен как на профилактику правонарушений, так и на выявление уже совершенных нарушений и привлечение лиц, их совершивших, к ответственности¹.

По мнению этого автора, необходимо различать понятия контроля и надзора по ряду критериев:

1) в соответствии с компетенцией. Функции органов административного надзора заключаются только в наблюдении за выполнением поднадзорными органами и их должностными лицами их обязанностей в определенных отраслях государственного управления, но, тем не менее, не обладают правом вмешиваться в иные виды деятельности перечисленных ранее государственных органов, таким образом, не верифицируя рациональность поднадзорной деятельности;

2) по кругу субъектов, которые осуществляют указанную деятельность и к компетенции которых она относится. К субъектам внешнего специализированного контроля относятся общественные и государ-

¹ Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении//Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. С. 74.

ственные организации, учреждения и предприятия, а также их должностные лица, но не отдельные частные лица;

3) в зависимости от объектов деятельности. Функции надзора ограничены исключительно инспектированием выполнения ряда правил. В свою очередь, органами внешнего спецконтроля контролируются хозяйственная деятельность, четкость выполнения плановых задач по количеству и качеству, существование определенного имущества и т.д.;

4) в соответствии с методами осуществления. Специфической чертой административного надзора можно считать наблюдение и проведение проверок, как по инициативе самих надзорных органов, так и по заявлениям граждан. При этом к комплексу методов контроля относится гораздо более широкий спектр возможностей, включающий в себя проверки отчетов и документации, ревизии, проведение экспертиз, тщательные обследования и т.д.;

5) по объему полномочий, которыми обладают указанные органы. Органы административного надзора наделены значительно менее узким кругом полномочий по сравнению с органами контроля. Контрольные органы обладают широкими возможностями по выдаче удостоверений, лицензий, согласий, регистрационных справок и выписок, заключений в отношении различных видов деятельности.

Особенности контрольного характера административного надзора выражены и в концепциях, которые были разработаны также и другими исследователями. Исследователь Н.Г. Салищева утверждала, что административный надзор представляет собой разновидность надведомственного контроля, а также является одним из методов деятельности, осуществляемой органами внешнего государственного контроля. В свою очередь, содержание этого понятия составляет проверку выполнения определенных государством правовых норм, которые обеспечивают активную деятельность конкретной отрасли государственного управления¹.

А.Л. Прозоров полагал, что административный надзор — это контролирующая деятельность, особенностью которой является межотраслевой характер, она осуществляется специально предназначенными для этой цели органами государственными управления по отношению к структурно не относящимся к их подчинению учреждениям, предприятиям и организациям, должностным лицам и гражданам в области исполнения ими отдельных межотраслевых положений, правил, норм и

¹ Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. — М., 1970. С. 186.

сводов норм при помощи применения методов административного воздействия, как для профилактики, так и выявления правонарушений и для привлечения правонарушителей к административной ответственности¹.

По мнению М.С. Студеникиной, административный надзор является одним из видов надведомственного контроля, его можно считать формой динамичного наблюдения, которая сопровождается применением в определенные моменты ряда мер административного принуждения².

Профессор Б.М. Лазарев убедительно писал о том, что в содержание надзора необходимо включать проведение различных проверок, ликвидацию выявленных ошибок и их негативных результатов, организацию и осуществление профилактических акций, возможность привлечения виновных к административной ответственности, принятие активного участия в разработке законодательства, исполнение которых соответствующие органы обязаны обеспечивать³.

Е.В. Шорина сформулировала понятие административного надзора следующим образом. Он представляет собой самостоятельную форму контроля, ее сущность монолитна, причем вне зависимости от того, какие именно органы надзора его осуществляют. Так же как и прокурорский надзор, административный надзор не предусматривает возможности вмешательства в работу поднадзорных органов государственного управления, а в тех ситуациях, когда подобное вмешательство надзорных органов имеет место быть, следует считать указанное действие контролем⁴.

Известные ученые Т.К. Зарубицкая и И.А. Складаров подчеркивали, что под административным надзором понимается регулярное наблюдение компетентных государственных органов и их должностных лиц за обязательным исполнением предприятиями, учреждениями, организациями и органами государственного управления, их должностными ли-

¹ Прозоров А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – М., 1986. С. 11.

² Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. С. 20.

³ Лазарев Б.М. Управление советской торговлей. – М., 1967. С. 157.

⁴ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981. С. 98–100.

цами и гражданами законодательства в различных областях государственного управления¹.

Административный надзор, являясь эффективным способом обеспечения законности в области государственного управления, имеет своей целью профилактику правонарушений, выявление виновных лиц и привлечение их к ответственности. Задачей административного надзора также является запрещение совершения каких-либо действий, приостановление в порядке, установленном законодательством, деятельности различных предприятий, учреждений и организаций, установление и фиксация фактов правонарушений, определение подробных инструкций о способах ликвидации негативных последствий совершенных нарушений и т.д.

Исследователь Л.Г. Коняхин в своей работе, посвященной государственному управлению в области трудовых правоотношений, утверждал, что надзор является особой формой контроля, которая исходит от органов государственного управления, наделенных соответствующей компетенцией. Целью надзора необходимо считать тщательную проверку неукоснительного соблюдения всего комплекса условий для нормального труда работников. Указанные проверки отличаются фронтальным характером, однако при этом проводятся по определенному виду деятельности. Надзор имеет свой специфический объект, который можно определить как обширный круг элементов, включающий неопределенные вопросы в четко установленной сфере. В свою очередь, содержание надзора — это детальная проверка функционирования поднадзорных органов сквозь призму выполнения ими трудового законодательства, в т.ч. об охране труда².

Следует отметить, что основные концепции административного надзора, сформулированные в советском административном праве, практически полностью дошли до нашего времени, при этом некоторые исследователи признают их актуальными. Тем не менее, с точки зрения другой группы ученых, например С.Н. Назарова, Х.П. Ярмаки, в работах современных авторов неизменно повторяются одни и те же различия между надзором и контролем, однако абсолютно без учета особенностей и назначения контроля и надзора в современном российском обще-

¹ Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. — Н. Новгород, 1993. С. 86–87.

² Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. — М., 1982. С. 7–10.

стве и государстве, которые, несомненно, отличаются от их роли в советском государстве.

Замедление в исследовании учеными надзора в области государственного управления можно объяснить следующими факторами. Главным из них можно считать тот момент, что советское государство и, соответственно, советская научная мысль изначально направили свои усилия в два основных русла: неукоснительный контроль в сфере государственного управления и жесткий надзор прокуратуры. В краткие сроки после создания советского государства был организован огромный контролирующий аппарат, а впоследствии и сформирована прокуратура СССР.

Непосредственно понятие «надзор» было напрямую связано преимущественно с прокуратурой. При этом надзор, который осуществлялся органами государственного управления, или абсолютно не рассматривался наукой, или считался подвидом контроля.

Еще в первые годы существования советского государства среди ученых сложилось негативное мнение в отношении административного надзора, что выражалось в неприятии этого понятия как самостоятельного административно-правового явления. Как справедливо полагал В.И. Рохлин, надзорными органами признаются лишь органы прокуратуры, осуществляющие надзор, тогда как иные государственные органы, которые в литературе называются надзором, более точно считать контрольными органами или органами государственного контроля¹.

Исследователь В.П. Беляев в выводах, изложенных в своей диссертации, констатирует, что надзорные функции осуществляют исключительно органы прокуратуры, тогда как органам исполнительной власти принадлежит лишь право контроля².

Сходную точку зрения выражает также С.Г. Березовская: органы государственного управления не наделены полномочиями по надзору, это прерогатива органов прокуратуры³.

По мнению М.С. Шалумова, такой термин, как «надзор», который по-прежнему остается в названиях многочисленных контролирующих

¹ Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., 2003. С. 189.

² Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности. Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. С. 14–15.

³ Березовская С.Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. – М., 1959. С. 18.

органов (например, строительный, пожарный и др.), напрямую противоречит их целям и задачам и приводит к путанице при определении и конкретизации назначения государственного контроля и надзора в различных отраслях государственного управления¹.

А.В. Ерицян подчеркивал сходность таких терминов, как «административный надзор» и «государственный контроль»². Однако большая часть представителей научной административной мысли не была согласна с такой позицией, и с этой целью в огромном количестве исследований по административному праву разрабатывались отличительные признаки административного надзора, которые отделяли бы его от иных, подобных ему универсалий. Тем не менее, говоря о преемственности в административном праве, можно сделать вывод о том, что большая часть исследователей в сфере науки административного права в своих трудах, созданных в наше время, продолжают повторять основные отличия и признаки административного надзора, созданные еще в советский период российского государства.

В указанном вопросе следует согласиться с С.Н. Назаровым, который подчеркивает тот факт, что работы ученых нашего времени преимущественно дублируют основные отличительные особенности надзора и контроля с отсылками к широко известным основополагающим источникам, однако без осознания реалий современности, в которых основное значение и сущность контроля и надзора в Российской Федерации иные, нежели в Советском Союзе.

В советском административном праве существовала фундаментальная доктрина, в соответствии с которой утверждалось, что административный надзор представляет собой особую форму надведомственного контроля, существующего в особенной области применения и использования. Он характеризуется узкопрофильностью, и, следовательно, его основным назначением является гарантирование и обеспечение таких понятий, как законность и дисциплина в советском государственном управлении.

Известный ученый В.Г. Вишняков предполагал, что контроль в различных государственных органах в зависимости от того, каковы цели, задачи и место конкретного органа в системе государственного управления в целом, может принять, например, вид общего надзора, неукос-

¹ Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 85.

² Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. – М., 2007. С. 12.

нительного контроля за соблюдением законности, за обоснованность каких-либо действий, периодического, текущего контроля и т.д.¹

Подытоживая, следует отметить, что из комбинирования понятий контроля и надзора можно заключить, что надзор представляет собой узкопрофильный контроль, т.е. визитация исполнения законодательства всеми гражданами и должностными лицами советского государства. Таким образом, надзор представлялся как один из наиболее важных видов контроля. Подобный подход наблюдается и в современных научных работах. Так, в частности, как утверждает А.М. Тарасов, сама универсалия контроля включает в себя также и различные формы, и способы его реализации, такие как: ревизия, надзор, проверка и инспектирование².

По мнению исследователей В.М. Горшенева, И.Б. Шахова, сами контролируемые процедуры воплощаются в следующих демонстрационных моментах и выражениях, основанных на глобальности контроля: проверка выполнения, ревизия, надзор, обследование, инспектирование, наблюдение, осмотр, экспертиза, лабораторное анализирование, взятие проб и замеров и т.д.³

Необходимо отметить, что формирование таких понятий, как «административный надзор» и общий надзор воплотилось в российском административном праве в аутентичной формулировке: надзор — это суженный контроль⁴. Тем не менее указанную концепцию административного надзора невозможно считать новаторской, и, более того, она не согласуется с законодательством РФ.

По мнению Д.Н. Бахраха, под контролем понимается «совокупность действий органов власти, включающих наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций»⁵.

¹ Вишняков В.Г. Структура и штаты органов Советского государственного управления. — М., 1972. С. 111.

² Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля — стратегия сегодняшнего дня // СПС «КонсультантПлюс». Комментарии законодательства.

³ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М., 1987. С. 110.

⁴ Административное право: Учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. — М.: Норма, 2008. С. 407–411; Административное право России: Учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. — М.: Эксмо, 2009. С. 363; Конин Н.М. Административное право России: Учебник. — М., 2009. С. 187 и др.

⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право:

Для создания полного спектра мнений в данной области необходимо привести мнения ряда исследователей, придерживающихся иного взгляда в отношении сопоставления понятий контроля и надзора, мнения также исключительно интересные. Преимущественно такие точки зрения свойственны зарубежным авторам. Например, польский исследователь-административист Ежи Старосьцяк полагал, что контроль и надзор являются автономными понятиями¹.

Этот исследователь определял контроль как наблюдение или выяснение реального положения вещей, соотношение реальной действительности с поставленными целями и задачами, выработку определенных действий против негативных явлений и доклад в соответствующие органы о результатах своих действий, но без полномочий о принятии заключений о модификации и видоизменении методов работы обследованной секции. Однако в ситуациях, когда соответствующий орган обладает правом указания на смену линии деятельности в области руководства подчиненными субъектами, мы говорим о надзоре за органами государственного управления, а не о контрольных функциях. Непосредственно контроль за действиями указанных органов можно определить как внутреннюю функцию по отношению к надзорной деятельности.

Данная позиция является прямо противоположной точкам зрения других исследователей в сфере административного права, рассматривавшим надзор в качестве подвида контроля.

Выражения этой позиции в контексте концепции административного надзора продемонстрированы также в трудах Д. Галлигана. По словам этого ученого, следует выделять внутренний и внешний надзор. Внутренний надзор проводится одним органом государственного управления в отношении другого, тогда как внешний применяется «посторонними» государственными органами, которые независимы от проверяемых органов. В результате Д. Галлиган классифицирует надзор на следующие виды: прокурорский надзор, судебный надзор, инспекции, парламент, парламентские комиссии, апелляции и внутренние жалобы парламентских комиссий².

Известный ученый Ю.Н. Стариков в систему административного надзора, которая была создана после революции 1917 г., включает сле-

Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. – М., 2005 // <http://www.juristlib.ru/getfile.php?id=594>.

¹ Старосьцяк Е. Элементы науки управления. – М., 1965. С. 199, 202.

² Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. С. 331–333.

дующие элементы: административный надзор, реализация которого проводилась в соответствии с порядком подчинения должностных лиц по вертикали; административный надзор, который применялся Центральным бюро жалоб; возможность жалоб на всевозможные злоупотребления властью и превышения должностных полномочий чиновниками, несоответствие декретам, резолюциям и представлениям советской власти в целом; административный надзор, который осуществляла советская прокуратура, обладавшая правом принесения протестов на действия органов государственного управления, не соответствующих законодательству¹.

Таким образом, Ю.М. Старилов трактует административный надзор в расширенном виде, т.е. не исключительно как функционирование органов исполнительной власти, но и других органов государственного управления.

С точки зрения этого автора, надзор и контроль представляют собой дифференцированные методы государственного управления. Однако оба они рассматриваются в контексте контрольной функции государства. В настоящее время как в государственном управлении, так и в законодательстве РФ существует тенденция к разграничению рассматриваемых понятий.

Из рассмотренного мы можем сделать следующие выводы. Юрисдикция — это деятельность органов государственной власти, уполномоченных на разрешение административно-юрисдикционных дел, как во внесудебном, так и в судебном порядке, и вынесение по ним юридически общеобязательных решений. С точки зрения преобладающего большинства ученых, юрисдикция представляет собой отдельный вид государственной правоприменительной и правоохранительной деятельности, осуществляемой органами исполнительной и судебной власти, для которой характерна определенная процедура рассмотрения споров, вынесение юрисдикционного акта, а также состязательность процесса. Надзор представляет собой узкопрофильный контроль. Контрольно-надзорная деятельность осуществляется органами государственного управления, органами исполнительной власти и их должностными лицами, а также органами судебной власти. Административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора. Контроль — это комплекс действий органов государственной

¹ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М., 2001. С. 8.

власти, который включает в себя наблюдение за законностью и обоснованностью деятельности, а также ее оценку с научной, правовой, социально-политической и организационной позиции.

Список литературы

1. Административное право: Учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. С. 407–411.
2. Административное право России: Учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М.: Эксмо, 2009. С. 363.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005 // <http://www.juristlib.ru/getfile.php?id=594>.
4. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. С. 14–15.
5. Березовская С.Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. – М., 1959. С. 18.
6. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов Советского государственного управления. – М., 1972. С. 111.
7. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. С. 331–333.
8. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. С. 110.
9. Зарубицкая Т.К., Складов И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н. Новгород, 1993. С. 86–87.
10. Козлов Ю.М. Административное право. – М.: Юрист, 1999. <http://bibliotekar.ru/admi№istrativ№oe-pravo-2/i№dex.htm>.
11. Конин Н.М. Административное право России: Учебник. – М., 2009. С. 187 и др.
12. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. – М., 1982. С. 7–10.
13. Лазарев Б.М. Управление советской торговлей. – М., 1967. С. 157.
14. Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: Монография. – М.: Финансовый университет, 2013. 140 с.
15. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. – М., 2007. С. 12.
16. Прозоров А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. С. 11.
17. Рязаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. С. 74.
18. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., 2003. С. 189.

19. Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. – М., 1970. С. 186.
20. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М., 2001. С. 8.
21. Старосьяк Е. Элементы науки управления. – М., 1965. С. 199, 202.
22. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. С. 20.
23. Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля — стратегия сегодняшнего дня // СПС «КонсультантПлюс» Комментарии законодательства.
24. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 85.
25. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981. С. 98–100.

КРИТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ОСОБАЯ ФОРМА КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

П.В. Ремизов

Нижегородская академия МВД России

Важным направлением реформирования существующей системы государственного управления выступает модернизация существующего порядка правового регулирования институтов государственного контроля и надзора. Необходимость оптимизации данного направления отмечается и Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному собранию: «Мы не в первый раз говорим о необходимости новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов. Но изменения происходят очень медленно. По-прежнему доминирует обвинительный уклон. Вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан»¹. Лишь своевременное использование новых средств, методов и форм контрольно-надзорной деятельности, повышение эффективности уже существующих, создание нормальных партнерских отношений государства и общества, установление дополнительных правовых гарантий в этой сфере способны приблизить наше государство к полному и многолетнему социальному, экономическому и политическому благополучию.

Критика законодательства выступает сложным, полифункциональным, многоаспектным правовым феноменом², который находит непосредственное отражение и в поле зрения контрольно-надзорной деятельности. Критика — это всегда иной взгляд, иной ракурс, порой позволяющий предупредить совершение серьезных ошибок. Наиболее существенно данный правовой феномен проявляется применительно к контролю, осуществляемому институтами гражданского общества, хотя им и не ограничивается.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию (04 декабря 2014 г.) // Российская газета. 2014. 5 декабря.

² Подробнее о критике законодательства см.: Ремизов П.В. Критика законодательства: теория, практика, техника: Дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2011. 276 с.

Весьма значимой в данном срезе представляется критика законодательства, осуществляемая Общественной палатой. Её ценность обуславливается компетенцией и авторитетом этого уникального общественно-общественного объединения. Достаточно часто критическая позиция Общественной палаты достигает «пика», вызывая существенный общественный резонанс. Так случилось, например, в декабре 2008 года, когда Общественной палатой на ее заседании были подвергнуты критическому анализу поправки к законодательству о противодействии терроризму¹. В начале 2015 года по итогам проведенных слушаний проекта Федерального закона «О внесении изменений в статьи 27 и 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» Общественная палата РФ направила в Министерство юстиции РФ свои критические замечания, касающиеся порядка исключения из реестра на электронных носителях сведений о некоммерческих организациях, прекративших осуществление функций иностранного агента и сокращения сроков проверки некоммерческих организаций до 40 дней. В результате чего Министерство юстиции РФ представило Общественной палате официальное письмо с подтверждением, что данные замечания будут учтены в ходе подготовки дополнений к процедуре ведения реестра во исполнение федерального закона².

Еще одним высокоценным, неотъемлемым элементом функционирующей в обществе критики действующего законодательства выступает институт Уполномоченного по правам человека. Критика законодательства Уполномоченным носит комплексный и публичный характер. В своих докладах омбудсмен устанавливает системные ошибки действующего законодательства, приводящие к нарушению основополагающих прав граждан должностными лицами органов исполнительной власти. К такой критике нельзя не прислушиваться, ее трудно и небезопасно «не замечать».

Критика законодательства, осуществляемая Уполномоченным, порой оказывается весьма результативной. В подтверждение этого тезиса можно привести следующую иллюстрацию. Принятый 29 декабря 2010 года Федеральный закон № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании

¹ См.: Ильин А. Кому судить? Общественная палата выступила против поправок в законодательство о терроризме // Российская газета. 2008. 25 декабря.

² Официальный сайт Общественной палаты РФ. URL: <http://www.oprf.ru/984/Newsitem/28994> (дата обращения: 05.05.2015).

утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» вводил с 1 января 2013 года в уголовном судопроизводстве новые процедуры апелляционного, кассационного и надзорного обжалования судебных решений. При этом в акте, указанном Уполномоченным, были обнаружены существенные правовые коллизии, которые значительным образом урезали право граждан на обжалование решений районных судов, вступивших в законную силу, по сравнению с теми нормами, которые действовали до 1 января 2013 года. Омбудсмен подготовил и направил Президенту РФ письмо, содержащее критические замечания к федеральному закону, в результате чего уже к концу декабря 2013 года были приняты необходимые поправки, восстанавливающие право граждан на обжалование¹.

Особого внимания заслуживает критика законодательства, осуществляемая в ходе общественного обсуждения проектов нормативно-правовых актов, подготавливаемых, в том числе, органами исполнительной власти. В настоящее время в качестве правовой основы такого обсуждения выступают Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»³ и Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (вместе с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения)»⁴. Однако ни в одном из названных нормативных правовых актов категория «критика» не нашла закрепления, что, на наш взгляд, негативно сказывается как на воспитательном, так и мотивационном эффекте. Если законодатель или высшие должностные лица будут прямо предлагать гражданам критиковать проекты нормативно-правовых актов, то, по нашему мнению, это сможет привлечь к их обсуждению большее число граждан.

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета. 2014. 9 апреля.

² Российская газета. 2014. 23 июля.

³ Российская газета. 2011. 11 февраля.

⁴ Российская газета. 2012. 31 августа.

Приведенные нормативные правовые акты следовало бы также дополнить положением, содержащим запрет на преследование граждан в связи с критическими суждениями по отношению к находящемуся на обсуждении проекту закона. Такая норма выступила бы дополнительной гарантией свободы слова и обеспечения безопасности реализации рассматриваемого института.

Указанный запрет связан с реализацией весьма значимого права — права на критику. Выступая специальной юридической гарантией, право на критику представляет собой юридически определенную возможность граждан и юридических лиц давать отрицательные оценки и суждения в адрес нормативно-правовых актов, действий и решений органов государственной власти.

Именно поэтому существенной гарантией законности при осуществлении государственного контроля (надзора) стало бы законодательное закрепление недопустимости преследования граждан и юридических лиц за занятую ими критическую позицию относительно актов, действий и решений органов государственной власти. В первую очередь в таком внесении изменений нуждаются Налоговый кодекс РФ (часть первая)¹ и Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»². Действующая редакция Налогового кодекса не содержит определенных критериев выбора и очередности проведения проверки подконтрольного объекта. Поэтому чрезвычайно важно защитить граждан от необоснованных проверок в связи с занимаемой ими политической, идеологической или критической позицией, отличной от настроений власти. В данном случае, например, представляется возможным дополнить ч. 1 ст. 82 Налогового кодекса РФ «Общие положения о налоговом контроле» отдельным абзацем следующего содержания: «Политические, идеологические, религиозные и иные убеждения граждан, а также их критическая оценка по отношению к действиям и решениям органов государственной власти, а также к принимаемым данными органами нормативно-правовым актам или проводимой политике, не могут выступать в качестве основания для проведения налогового контроля, выбора его формы и очередности». Один абзац не «утяжелил» бы статью, вместе с тем выступил бы дополнительной гарантией снижения

¹ Российская газета. 1998. 6 августа.

² Российская газета. 2008. 30 декабря.

административных барьеров, оградил от манипуляций «поведением» граждан и организаций при «несогласии» с позицией органов государственной власти, особенно на местном и региональном уровнях. В таком же ключе следовало бы дополнить и указанный выше Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Повышению уровня гармонизации гарантий при проведении контрольных мероприятий в ракурсе феномена критики способствовало бы совершенствование института обращений граждан. Данный институт регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2002 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан»¹ и устанавливает такие формы обращений граждан, как предложение, заявление и жалоба. При этом законодатель относит критику деятельности органов государственной власти, а также сообщения о недостатках в их работе к заявлениям. На наш взгляд, такой подход существенным образом снижает действительный потенциал критики, скрывает ее реальные возможности, ограничивает ценность как специальной юридической гарантии законности. В законе следовало бы отдельно прописать еще одну самостоятельную форму обращения — критическую оценку.

В заключение отметим, что критика законодательства во всех ее проявлениях может оказывать существенный вклад в обеспечение законности в сфере государственного управления, выступая своеобразной формой контроля, специальной юридической гарантией, а также инструментом борьбы против нарушений общественных и государственных интересов. Тем не менее существующая отрицательно-оценочная деятельность базируется в основном на авторитете субъекта критики, и ее вряд ли можно считать полностью эффективной и результативной, ввиду чего ее правовые основы нуждаются в законодательном совершенствовании.

Список литературы

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета. 2014. 9 апреля.
2. Ильин А. Кому судить? Общественная палата выступила против поправок в законодательство о терроризме // Российская газета. 2008. 25 декабря.

¹ Российская газета. 2006. 5 мая.

3. Официальный сайт Общественной палаты РФ. URL: <https://www.oprf.ru/Newsitem/28994> (дата обращения: 05.05.2015).
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию (04 декабря 2014 г.) // Российская газета. 2014. 5 декабря.
5. Ремизов П.В. Критика законодательства: теория, практика, техника: Дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2011. 276 с.
6. Российская газета. 2014. 23 июля.
7. Российская газета. 2011. 11 февраля.
8. Российская газета. 2012. 31 августа.
9. Российская газета. 1998. 6 августа.
10. Российская газета. 2008. 30 декабря.
11. Российская газета. 2006. 5 мая.

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Д.Б. Алексеев

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Модернизация государственной власти в целом и государственной контрольной деятельности в частности, в Российской Федерации должны осуществляться, имея четко определенные ориентиры. Концептуальная идея развития должна основываться на системе современных взглядов, принципов и приоритетов отечественной государственности, прогрессивных достижениях развития науки и техники. Она должны быть адекватной современным реалиям международной и внутригосударственной политической обстановки. Однако базисом для нее должны стать исторические традиции нашего государства, подтвердившие свою эффективность, пройдя испытание временем. По нашему мнению, в основу концепции развития контрольной государственной деятельности в России должны войти нижеследующие положения.

1. Обособление контрольной власти. Контрольная государственная деятельность, безусловно оставаясь функцией управления, ее стадией и формой, все же должна принять законченную, необходимую форму более высокого порядка, например в виде самостоятельной контрольной отрасли (ветви) власти. Вообще, идеи дробления единой государственной власти на самостоятельные отрасли возникали и возникают в российской научной литературе. К сожалению, зачастую исследователями это связывается лишь с наличием особых, несистемных государственных органов: Центрального банка, Прокуратуры РФ, избирательных комиссий, Счетной палаты и др., чей правовой статус имеет некую конституционную неопределенность. В итоге складывается ситуация, когда невозможность уместить какие-либо государственные органы, учрежденные Конституцией, в рамки действующей системы разделения властей порождает желание исследователей выделить дополнительную отраслевую ветвь власти (например, денежную власть¹, избирательную власть² и др.).

¹ Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М., 2000. С. 31–55.

² Веденеев Ю.А. Избирательная власть: Исторический контекст, политико-правовая сущность и механизмы осуществления // Бюл. ЦИК России. 1995. № 2. С. 42.

На наш взгляд, выделение новых ветвей государственной власти должно быть связано не просто с наличием особых государственных органов. Идея самостоятельности властей носит более глубокий характер.

Очень удачную научную проработку идеи выделения контрольной государственной власти в своих трудах провел Вениамин Евгеньевич Чиркин¹. Маштакова Е.А. указывала, что «контроль следует рассматривать и как разновидность государственной власти (контрольная власть)»². Стоит сказать, что в определенный момент дискуссии по данному вопросу несколько утихли. Однако, на наш взгляд, эта идея становится все более актуальной для современной России. Н.В. Мельников на основе сравнительного правоведения указывает, что в конституциях ряда стран наметилась «тенденция к дальнейшей дифференциации ветвей власти по сравнению с традиционной концепцией»³.

Прежде следует сказать, что государственная власть — это вид сложной организационно оформленной социальной власти, связанный с управлением большим количеством людей с их наиболее важными интересами, через специальный институт — государство. Отдельные же ветви государственной власти являются частью огромного механизма государственного управления. Каждая ветвь власти реализует особое функциональное направление государственной власти, отдельное от роли других ветвей. Каждой ветви присущи организационные качества, предполагающие наличие одного или нескольких функционально объединенных государственных органов. Ветви государственной власти самостоятельны в пределах своей компетенции и независимы друг от друга.

Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в полной мере соответствуют данным характеристикам. Контрольная же ветвь власти имеет некоторые особенности, которые затрудняют ее выделение в самостоятельную ветвь. Главное отличие — это ее рассредоточенность, поскольку контрольные государственные функции выполняют

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть. — М.: Юрист, 2008. С. 149–153.

² Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на-дону, 2000. С. 174.

³ Мельников Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 16–24.

многие государственные органы, зачастую уже отнесенные Конституцией РФ к какой-либо ветви. В этой связи судья Конституционного суда РФ д.ю.н. Н.В. Мельников приходит к следующему выводу: «Принимая во внимание существование контрольной власти в мировой практике и юриспруденции и не претендуя на бесспорность окончательного вывода, констатируем, что контрольная власть в Российской Федерации конституционно не закреплена. Органы, выполняющие контрольные полномочия, рассредоточены в ветвях власти, определенных в статьях 10 и 11 Конституции РФ»¹. В то же время он указывает на необходимость более точного юридического оформления несистемных органов власти, а также обосновывает необходимость закрепления самостоятельности прокурорской ветви власти.

В свою очередь, профессор А.В. Мартынов указывает, что контрольная власть «имеет форму самостоятельной публичной деятельности государства», но при этом она «не образует самостоятельную ветвь государственной власти, иначе необходимо было бы вносить изменения в Конституцию Российской Федерации»².

По-своему правы и сторонники выделения контрольной власти, и противники такого подхода. По нашему мнению, первично функциональное содержание, а не организационная форма. Поэтому не важно, признаем мы наличие контрольной ветви государственной власти или не признаем. Первоочередное значение имеют государственно-правовая действительность и реалии современного государства. «Представление об особой контрольной власти складывается постепенно, на основе поэтапно развивающейся государственной практики»³. Условия современной России свидетельствуют, что государственная контрольная деятельность большинства публичных органов является самостоятельной функцией государственного управления.

Контроль сегодня приобретает и функциональное содержание, и внешнее организационное оформление как ветвь власти. Выделение новой контрольной ветви власти совершенно не меняет сути концепции разделения властей, а, наоборот, совершенствует ее и модернизирует к

¹ Мельников Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 16–24.

² Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 71.

³ Мельников Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России. С. 16–24.

современным реалиям усложнения и спецификации жизни общества и отношений между государством и обществом. Классическая теория разделения власти на три самостоятельные ветви, основоположниками которой стали Дж. Локк и П.Ф. Монтезкье, безусловно, является фундаментальной концепцией построения государственной власти, неким идеалом. Однако это не догма, которая не может быть усовершенствована. Ведь значение этой теории сводится не к выделению исчерпывающего перечня ветвей власти. Главная ее идея в том, что государственная власть хоть и едина, но должна осуществляться по различным самостоятельным направлениям, ветвям. А эти независимые ветви уравновешивают друг друга, являются гарантией от произвола. В то же время у них есть свои особые задачи публичного управления. Поэтому совершенно справедливо можно утверждать, что в связи с появлением новых управленческих задач, таких же важных по своей значимости как создание правовых норм, исполнительно-распорядительное руководство и отправление правосудия, могут быть выделены новые ветви власти. Государственный контроль в современной России является такой важной задачей властного публичного управления и при этом имеет вполне стройное организационное оформление, поэтому он может быть выделен в самостоятельную ветвь государственной власти.

2. Вовлечение информационного общества и внедрение информационных технологий в процесс контрольной деятельности. Признание за государственной контрольной деятельностью формы одной из ветвей государственной власти не должно вводить в заблуждение, что нужно установить тотальный контроль и повсеместное вмешательство государства в частную жизнь граждан, хозяйственную деятельность предпринимательских субъектов. Наоборот, тенденция последних лет сводится к сужению контрольных полномочий проверяющих субъектов и сфер их властного воздействия, например через деятельность саморегулируемых организаций (СРО), государственных корпораций, внебюджетных государственных фондов и др. С одной стороны, такие формы деятельности сохранили возможности публичного властного наблюдения, с другой — сделали многие сферы жизни более приспособленными к саморегулированию без участия государства.

Более того, курс на упразднение излишнего контроля, по заявлениям лидеров страны, будет продолжен. Основой этого курса должны стать информационные технологии. Они уже стали частью жизни общества, значительно упростили государственное управление и оказание государственных услуг. Следующим шагом должны стать новые методы

контроля, когда участие инертных государственных структур, промежуточных должностных лиц и чиновников, являющихся зачастую лишь ненужным посредником между субъектом, принимающим контрольные решения и объектом контроля, будут лишними.

Контроль условно понимается как наблюдение за отклонениями объекта контроля от заданных параметров. Институты информационного общества в такой системе наблюдения все чаще становится индикатором имеющихся отклонений. Разработанные и осуществляющие свое функционирование государственные информационные системы, которые обеспечивают участие граждан в рассмотрении общественных инициатив, проектов нормативных правовых актов и решений федеральных органов исполнительной власти и др. подлежат дальнейшей модификации и внедрению в процесс государственного управления и контроля. Однако при этом все информационные ресурсы также должны быть обеспечены безопасностью. Для этого следует развивать отечественные информационные технологии и ресурсы, независимые от западных источников.

3. Создание унифицированной официально признанной модели (системы) государственной контрольной деятельности. По нашему мнению, выглядеть она должна следующим образом. Контрольная государственная деятельность в России включает два важнейших направления ее использования: контроль и надзор. В рамках этих направлений контрольная деятельность существует в виде институционально обособленных организационно-правовых форм, реализуемых на федеральном и региональном уровнях государственной власти.

Контроль — представляет собой направление государственной контрольной деятельности за качеством осуществления государственной власти. Контроль осуществляется в виде таких организационно-правовых форм государственной контрольной деятельности, как парламентский контроль, президентский контроль, внутренний контроль органов исполнительной власти; судебный контроль, а также контроль уполномоченных по правам.

Надзор — представляет собой направление государственной контрольной деятельности за хозяйственной деятельностью частных субъектов в различных сферах жизни с целью обеспечения безопасности жизни общества и хозяйственной деятельности человека. В чистом виде надзор представлен только одной организационно-правовой формой — административным надзором.

Прокурорский надзор, финансовый контроль Счетной палаты РФ и Центрального банка РФ, а также избирательный контроль представляют собой организационно-правовые формы государственной контрольной деятельности смешанного типа.

Практически все организационно-правовые формы контроля (с некоторым исключением) можно выделить и на уровне государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Принятие специального законодательства, устанавливающего принятую модель и устраняющего противоречия. Предложенная нами модель может стать базисом законодательной конструкции. Основой для систематизации государственного контроля должен стать федеральный закон «Об основах государственной контрольной деятельности в Российской Федерации».

Статью первую закона о государственном контроле необходимо посвятить описанию предмета регулируемых общественных отношений. Во второй статье целесообразно закрепить определения основных используемых определений. В частности, легальное определение следует дать таким категориям, как «государственная контрольная деятельность (государственный контроль)», «контроль», «надзор».

Статья третья данного закона должна быть посвящена источникам правового регулирования, что позволит установить правовые основы государственного контроля в Российской Федерации.

Отдельную статью следует посвятить системе государственной контрольной деятельности. В ней будут установлены основные направления и уровни государственного контроля. Существующие организационно-правовые формы государственного контроля: парламентский контроль, президентский контроль, судебный контроль, контроль органов исполнительной власти, контроль института омбудсменов, административный надзор, прокурорский надзор, финансовый контроль Счетной палаты РФ и Центрального банка РФ, избирательный контроль — следует распределить по соответствующим направлениям.

В статье пятой и шестой разрабатываемого закона целесообразно закрепить цели, задачи и принципы государственной контрольной деятельности, которые смогут служить нормативными ориентирами эффективности данной функции государственной управленческой деятельности.

В отдельных положениях закона о контрольной деятельности должны быть определены формы взаимодействия государственного и обще-

ственного контроля и порядок доступа к открытой информации о государственной контрольной деятельности.

В заключительных статьях закона следует закрепить указание на возможность применения мер юридической ответственности за воспрепятствование законной государственной контрольной деятельности и порядок вступления в силу разработанного федерального закона.

Принятие федерального закона «Об основах государственной контрольной деятельности» будет способствовать систематизации законодательства о государственной контрольной деятельности, выработке единых основ ее осуществления.

Поскольку предлагаемый федеральный закон «Об основах государственной контрольной деятельности» устанавливает лишь организационно-правовые основы государственного контроля (но оттого они не менее важные), то его принятие и реализация не потребуют дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета. В этой связи аналогичные законы могут и должны быть разработаны и на региональном уровне в каждом субъекте РФ.

В свою очередь, принятие такого закона с предложенным подходом потребует внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, посвященные контрольно-надзорной деятельности, с целью унификации понятийного аппарата в соответствии с данным подходом.

Подобный единообразный нормативно-установленный подход к системе государственного контроля позволит устранить терминологические противоречия при использовании понятий «контроль» и «надзор» в нормативно-правовых актах. Законы и подзаконные акты, регламентирующие применение контрольных мероприятий, направленных на обеспечение качества государственного управления, будут оперировать понятием «контроль». Во всех актах, принимаемых в целях обеспечения законности и безопасности хозяйственной деятельности граждан, организаций и иных частных субъектов, следует использовать категорию «надзор». Иными словами, регулирование отношений, возникающих между государственными органами исполнительной власти и частными субъектами права при реализации такой организационно-правовой формы контрольной деятельности, как административный надзор, следует осуществлять нормативными актами, в которых единообразно используется только понятие «надзор».

В свою очередь, законодательство об административном надзоре необходимо кодифицировать в один максимально общий кодекс об административном надзоре (Административно-надзорный кодекс). Такой

закон должен объединить прежде всего процессуальные нормы. И сейчас законодательство о надзоре в большей степени носит именно процессуальный характер. После приведения применяемой терминологии к единообразию за основу Кодекса можно взять действующий закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Систематизация надзорного производства позволит унифицировать правовое регулирование в этой сфере, сделать его более понятным. Конечно, это не исключает, что, как и сейчас, должны остаться сферы с особым регулированием соответствующего надзора. На сегодняшний день они указаны в п. 3, 3.1, 4 ст. 1 закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако для этого уже есть специальное законодательство. Деятельность органов прокуратуры РФ именуется надзорной в силу смешанного характера ее контрольной деятельности, призванной обеспечивать одновременно и качество государственного управления, и законность хозяйственной деятельности частных субъектов. Кроме того, это соответствует сложившимся историческим традициям Российской прокуратуры.

Расширение контрольных правоотношений и методов их правового регулирования вкупе с развитой системой законодательства, возможно, позволит говорить о выделении отрасли контрольного права. Такие мысли уже звучали. В частности, Л.В. Акопов на основе глубокого научного анализа приходит к выводу, что контрольное право уже сейчас является отдельной «подотраслью» публичного (государственного) права, выделение которой в самостоятельную отрасль позволит сконцентрировать отдельное внимание на эффективности государственной контрольной деятельности¹. На наш взгляд, говорить сегодня о необходимости выделения контрольной отрасли права преждевременно.

5. Персонализация конечных контрольных инстанций путем укрепления президентской формы контроля и создания высших должностных лиц (инспекторов) в системе надзорной деятельности. Идеи унификации государственной контрольной деятельности в рамках единого контрольно-надзорного органа звучат в научной сфере уже давно, более

¹ Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): Дис. ... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. С. 294–311.

того — не утихают и по сей день. А.Б. Яблонская, изучившая в своей работе международный опыт некоторых государств, указывает, что «эффективная реализация контрольных и надзорных функций государственной власти возможна и без существования одной организации, которая брала бы на себя все контрольные функции в отношении государственных и общественных органов»¹.

Проведенное Н.В. Мельниковым сравнительное правоведение позволяет ему говорить об эффективности монополизации государственного контроля во всеобъемлющей государственной структуре, которая бы определяла единые методические основы властной контрольной деятельности. В пример приводятся Верховные контрольные управления или палаты в Польше, Словении, Чехии, некоторых странах Латинской Америки и др.

На наш взгляд, в современных российских государственно-правовых реалиях такая идея выглядит совсем нереалистично и вряд ли может способствовать созданию эффективной системы государственного контроля в силу его многоаспектности. «Такой орган не справится с разнообразными задачами контроля и надзора, будет недостаточно профессионален»².

Персонализация контроля в России может и должна быть реализована иным образом. Главенствующую роль в этом направлении должен занять усиливающийся институт Президентства РФ как главы государства и лидера страны. При этом не должны пострадать устоявшаяся система сдержек и противовесов и принцип невмешательства в деятельность других государственных органов. Президентский контроль должен носить стратегический характер, определяющий лишь сферы применения «основных усилий» с учетом международной и внутренней политической обстановки на том или ином этапе развития страны. Это соответствует многовековой традиции российской государственности с характерной для нее высокой ролью личности в истории.

В рамках административно-надзорного направления контрольной деятельности идея персонализации может быть выражена в создании небольшого количества должностей Главных государственных инспек-

¹ Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. С. 54.

² Мельников Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России. С. 16–24.

торов по основным сферам жизни общества межотраслевого типа. К слову, к этому уже есть наметившиеся тенденции.

Персонализация государственной контрольной деятельности должна проявлять себя еще более эффективно в условиях развития информационного общества и информационных технологий, которые в совокупности позволяют более мобильно передавать до конечных персонифицированных контрольных инстанций информацию о случаях нарушения режима законности и оперативно на них реагировать.

Таковы, на наш взгляд, основные актуальные направления развития государственной контрольной деятельности. Основные ее идеи могут быть отражены в Концепции совершенствования государственной контрольной деятельности, которую следует утвердить, к примеру, указом Президента РФ как программный документ на ближайшие годы.

Список литературы

1. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): Дис. ... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. С. 294–311.
2. Веденеев Ю.А. Избирательная власть: Исторический контекст, политико-правовая сущность и механизмы осуществления // Бюл. ЦИК России. 1995. № 2. С. 42.
3. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2010. С. 71.
4. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Дис...канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2000. С. 174.
5. Мельников Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 16–24.
6. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М., 2000. С. 31–55.
7. Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М.: Юристъ, 2008. С. 149–153.
8. Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. С. 54.

ЧАСТЬ II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Г.Н. Чеботарев

Тюменский государственный университет

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливает исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля¹. К ним относятся такие институты гражданского общества как Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Системообразующим своеобразным центром общественного контроля в субъектах РФ выступают региональные общественные палаты. Их координирующая роль обусловлена прежде всего широким представительством в составе палат общественных объединений, профсоюзных и религиозных организаций, социально ориентированных некоммерческих организаций и др. Кроме того, общественные палаты активно участвуют в формировании других субъектов общественного контроля — общественных советов при органах публичной власти.

Координационные функции общественные палаты осуществляют посредством таких юридических механизмов, как заключение соглашений о сотрудничестве с иными субъектами общественного контроля,

¹ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

формирование региональных ассоциаций общественного контроля, проведение совместных контрольных мероприятий.

Как подчеркнул президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении на пленарном заседании Общественной палаты РФ «огромное значение имеют и проводимые палатой так называемые нулевые чтения социально значимых законопроектов. Эта повседневная работа, обеспечение доступа общественности к законотворчеству и есть реальный механизм прямой демократии, которую мы последовательно развиваем — и будем это делать далее»¹. Учитывая, что наряду с общественным контролем в системе местного самоуправления осуществляется и государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, наделенных правами юридических лиц, представляется необходимым более строго законодательно разграничить предмет контроля. Уполномоченные государственные органы обеспечивают контроль за деятельностью органов местного самоуправления как юридических лиц, а субъекты общественного контроля осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления вопросов местного значения. Соответствующие уточнения предлагается внести в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»².

В условиях расширяющегося общественного контроля важно организовать взаимодействие субъектов общественного контроля с государственными контрольными и надзорными органами. Особенно необходимо такое сотрудничество с прокуратурой. Учитывая важность совместных действий в проведении антикоррупционных мероприятий, выявлении и пресечении правонарушений, Общественная палата Тюменской области заключила соглашение о сотрудничестве с прокуратурой области, подготовлен план совместных мероприятий. Предусмотрены в

¹ См.: Стенографический отчет о пленарном заседании Общественной палаты. <http://www.kremli.ru/eveNets/presideNet/№exs/49751>.

² См.: Кожевников О. Некоторые вопросы совершенствования законодательства по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: Коллективная монография / Под ред. А.Н. Костюкова. — Омск: Изд-во Омского гос. ун-та им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 102.

нем и меры по профилактике экстремистских проявлений среди молодежи, участие представителей Общественной палаты в проводимых прокуратурой проверках соблюдения органами публичной власти законодательства РФ.

Результативность контрольных мероприятий будет зависеть от профессионализма и компетентности граждан, участвующих в деятельности формируемых субъектами общественного контроля общественных инспекций, групп общественного контроля. В этой связи чрезвычайно важно проводить тщательный отбор претендентов на включение в эти организационные структуры, чтобы обеспечить представительство действительно «разумных граждан», то есть в силу своего образования, квалификации, личностных качеств, правовой и политической культуры настроенных на конструктивное взаимодействие с властью, адекватно воспринимаящих ошибки и просчеты органов власти, способных предложить конкретные варианты исправления таких ошибок и предотвращения возможных негативных последствий от принимаемых или уже принятых решений.

Как справедливо отмечает А.Д. Керимов, управление делами государства, а общественный контроль является одной из форм участия граждан в государственном управлении, «есть один из наиболее сложных видов человеческой деятельности, требующей соответствующих специальных знаний и навыков, широкой эрудиции и даже мудрости»¹. И поэтому к общественному контролю, как важному инструменту управления, должны привлекаться лучшие из специалистов в какой-либо области знаний, могущие действительно объективно и профессионально проанализировать деятельность органов публичной власти, сформулировать обоснованные предложения.

Несмотря на значимость Федерального закона № 212-ФЗ, заложившего правовые основы общественного контроля, предстоит еще разработать административные регламенты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с субъектами общественного контроля, предусматривающие порядок представления органами государственной власти и местного самоуправления субъектам общественного контроля информации о своей деятельности, представляющей общественный интерес; порядок рассмотрения итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля; порядок привлечения к ответственности должностных лиц, не принявших мер по

¹ См.: Керимов А.Д. Государственная ориентация общественной жизнедеятельности: вопросы теории: Монография. – Норма: ИНФА-М, 2014. С. 25–26.

устранению выявленных в результате общественного контроля нарушений прав и свобод граждан.

Представляется необходимым также разработать и внедрить в практику новый порядок формирования общественных советов при законодательных и исполнительных органах власти субъектов РФ, повысить роль общественных палат в их формировании и деятельности по осуществлению общественного контроля.

Анализ регионального законодательства свидетельствует, что общественные палаты субъектов РФ обладают различным объемом полномочий по осуществлению общественного контроля. Такие различия, как полагает В.В. Гриб, требуют принятия Федерального закона «Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», который повысил бы правовой статус общественных палат, упорядочил их контрольные полномочия¹.

Таким образом, эффективность общественного контроля во многом будет зависеть не только от качества проводимых субъектами общественного контроля общественных проверок, слушаний, мониторинга и экспертизы, но и от упорядоченного конституционно-правового и административно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением общественного контроля и реализацией предлагаемых субъектами общественного контроля обоснованных и оправданных рекомендаций.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
2. Гриб В.В. Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 38.
3. Керимов А.Д. Государственная ориентация общественной жизнедеятельности: вопросы теории: Монография – Норма: ИНФА-М, 2014. С. 25–26.
4. Кожевников О. Некоторые вопросы совершенствования законодательства по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправле-

¹ См.: Гриб В.В. Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 38.

ния // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: Коллективная монография / Под ред. А.Н. Костюкова. – Омск: Изд-во Омского госуниверситета им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 102.

5. Стенографический отчет о пленарном заседании Общественной палаты. <http://www.kremlin.ru/eveNets/presideNet/№exs/49751>.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ЮРИДИЧЕСКИХ КЛИНИК В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН

Е.Н. Доброхотова

Санкт-Петербургский государственный университет

Целью настоящей статьи является постановка проблемы оптимизации взаимодействия участников контрольно-надзорной деятельности и субъектов, оказывающих правовую помощь, и предложения по его оптимизации, сформулированные на основе оценки опыта взаимодействия Общественного совета, созданного при ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, и Санкт-Петербургского государственного университета, где в рамках практики студентов в юридической клинике создана модель и правила распределения обязанностей и объединения усилий названных двух акторов в деле оказания юридической помощи гражданам и одновременно обеспечивается повышение эффективности деятельности органов внутренних дел при рассмотрении обращений граждан.

Таким образом, проблемы и перспективы взаимодействия органов общественного контроля и юридических клиник, как участников национальной системы бесплатной юридической помощи, рассматриваются сразу по трем направлениям развития контрольно-надзорной деятельности современной России в социально значимых сферах жизнедеятельности: (1) модернизации системы контроля в Российской Федерации; (2) предложения конкретных мер к повышению эффективности контроля; (3) совершенствования системы общественного контроля.

Идущая с 1990-х годов модернизация системы социального управления создала в помощь публичному, иерархически организованному государственному контролю систему «горизонтального» координационного контроля — из общественных органов, сформированных при органах государственной власти: общественных советов, экспертных советов, научно-консультативных советов. Эти «спутники» органов государственного контроля были призваны стать средством налаживания оперативной обратной связи от общественности, повышения эффективности деятельности государственных органов, инструментом демократи-

зации современной России. Как институты гражданского общества они предназначены в какой-то мере способствовать преобразованию характера диалога между властью и гражданами. Для выполнения названных функций общественные, экспертные и научно-консультативные советы наделены полномочиями по формулированию предложений соответствующим органам и их должностным лицам, ведению наблюдательной и исследовательской работы, ведению приемов граждан и принятию от них заявлений и обращений по вопросам работы государственных органов с гражданами¹. Органы управления советами и члены общественных советов имеют право по результатам своих мероприятий возбуждать ходатайства о проведении проверок соблюдения сотрудниками государственных органов прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, имеют право принимать участие в таких проверках и знакомиться с их результатами².

Все общественные советы являются совещательными органами, их решения для соответствующих органов власти, при которых они организованы, носят рекомендательный характер.

Цели деятельности этих разнообразных общественных органов едины, а полномочия — сходны. При этом совокупность органов общественного контроля не является отдельной системой, а составляет компонент «звездчатой» системы управления и контроля, поскольку каждый из них, по общему принципу, «работает» на совершенствование деятельности «своего» органа. Между собой общественные советы, как правило, не взаимодействуют. Только в Положении о Научно-консуль-

¹ См., например, Положение о научно-консультативном совете при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, утв. Приказом генерального прокурора Российской Федерации от 03.01.1996 г. № 1 // ИПС «КонсультантПлюс»; Указы Президента Российской Федерации (1) от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 32, ст. 3539) и (2) от 23 мая 2011 г. № 2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СПС «Кодекс».

² П. 5–7 Указа Президента российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СПС «Кодекс».

тативном совете при Генеральной прокуратуре (далее — НКС) предусмотрено, что НКС взаимодействует с управлениями и отделами аппарата, учеными советами институтов Генеральной прокуратуры, устанавливает связи и поддерживает контакты с аналогичными советами правоохранительных органов, учеными советами юридических научно-исследовательских институтов и учебных заведений¹.

Не всякий совет предусматривает взаимодействие с какими-либо другими структурами гражданского общества, самообязавшимися оказывать помощь в реализации и (или) защите социально значимых интересов и социальных прав граждан или их объединений. Если же такое взаимодействие предусмотрено, то, как правило, оно задумано для привлечения ресурсов этих иных общественных образований в сферу деятельности и контроля данного конкретного совета. Так, например, в Положении об общественном совете при Главном управлении Министерства внутренних дел России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее — ОС ГУ МВД по СПб и ЛО) определено: ОС ГУ МВД по СПб и ЛО «образуется в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области»². И далее — в качестве одной из задач его деятельности указывается привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содей-

¹ См.: п. 4 Положения о научно-консультативном совете при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, утв. Приказом генерального прокурора Российской Федерации от 03.01.1996 г. № 1 // ИПС «КонсультантПлюс».

² П. 1 Положения об общественном совете при Главном управлении Министерства внутренних дел России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, утв. Приказом ГУ МВД России по СПб и ЛО от 30 августа 2011 года // Сайт http://osgumvd.ru/?page=show_doc&id=28 // Обращение 30 июня 2015 года.

ствии реализации государственной политики в сфере противодействия преступности¹.

Таким образом, каждый совет берет на себя полноту ответственности за свою деятельность в том секторе общественной жизни, за который «отвечает» соответствующий госорган, но не берет на себя гражданской смелости объединить свои усилия с усилиями других советов для создания системы действенного общественного контроля в масштабе общей жизнедеятельности российского общества. Потому система государственно-общественного контроля и названа в настоящей публикации звездчатой, что каждый «луч» общественного контроля исходит и возвращается к тому сегменту единой сердцевины системы государственных органов, в котором находится его «родной» государственный орган.

На первый взгляд, такая «звездчатость» построения логична и, поскольку системообразующим элементом этой конструкции взаимодействия государственных органов с органами общественного контроля является компонент, сам являющийся системой — система государственных органов, то вроде бы мы уже имеем дело со сложным истинно системным образованием. Оно обладает рядом признаков «системы систем», например, такими как единство цели, наличие разветвленных функциональных связей, правовая обеспеченность отношений, возникающих как в её ядре — системе госорганов, так и между каждым из них и «своим» советом.

Но давайте обратим внимание на отсутствие такого признака функциональной многоуровневой системы, как единство порождаемых этой системой эффектов её деятельности (кумулятивный эффект). Может быть, он есть? Если есть, то его можно отследить по некоей «цепочке» действий отдельных её элементов, цепочке, составляющей единую технологию действия контрольно-надзорной системы смешанного государственно-общественного характера.

Сначала наличие или отсутствие можно проверить умозрительно. Исходя из высказанных суждений о разделении между общественными советами зон контроля (за государственными органами и вместе с государственными органами), а также об отсутствии, по общему правилу, горизонтальных «межведомственных» связей между органами общественного контроля, умозрительный вывод очевиден — кумулятивного эффекта быть не может, поскольку каждый орган и каждый совет должен рассматривать контролируемое «дело» только в рамках своей компетенции. При

¹ П. 2.1 указ. Положения.

проведении проверок пятью или десятью независимыми советами, каждая может закончиться примерно следующим заключением: «К нашей сфере ваше дело не имеет отношения, по нашей части все хорошо». Каждый из контролеров добросовестно проведет проверку, все они совершат идентичные действия: запросят информацию, исследуют документы, факты, побеседуют с одними и теми же фигурантами проблемной ситуации. Но проблема, послужившая поводом к разбирательству, этим не будет разрешена. Может быть, наоборот, каждый из них найдет одно и то же упущение и рекомендует одно и то же решение. Проблема будет решена, но какими затратами? В первом варианте — усилия (и немалые) потрачены зря. Во втором — и один кто-то мог бы прийти к заключению, составленному по данному случаю. Известная ситуация с параллелизмом и дублированием, возникающая именно по причине узкого распределения полномочий между множеством акторов при отсутствии целостности сообщества и системности в действиях составляющих его субъектов.

Для отслеживания разыскиваемого нами кумулятивного эффекта эмпирическим путем можно пронаблюдать траекторию «хождения» по различным элементам системы одного конкретного обращения (вернее — гражданина, ищущего защиты или содействия его правореализации) и результаты рассмотрения такого обращения, и, если угодно, степень удовлетворения рассмотрением, в каждом секторе контроля¹. Такой опыт наблюдений у автора настоящей публикации имеется на протяжении ряда лет организации работы по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам. Этот опыт показывает, что не кумулятивный, а скорее суммарный эффект от хождения гражданина по разным официальным и общественным инстанциям может появиться при счастливым совпадении обстоятельств. И достигается он отнюдь не за счет «совокупного контролера», а исключительно за счет неумолимости заинтересованного субъекта (назовем его жалобщиком), который последовательно сначала посетит каждый из компетентных органов, потом — каждый из общественных органов, контролирующих эти компетентные органы, и с архивом ответов, наконец, придет к студентам университета, проходящим практику в юридической клинике. Поскольку студенты не связаны никакими ведомственными границами для восприятия содер-

¹ Конечно, при условии, что наш посетитель — гражданин с юридической точки зрения верно ориентируется в системе государственных и общественных органов, созданных ради содействия реализации и защиты конкретных видов прав и контроля законности их реализации.

жания обращения гражданина, постольку они способны составить целостное юридическое заключение по проблеме обратившегося к ним гражданина и построить вариации способов её решения, и разъяснить порядок действий гражданина, который непременно приведет его к юридически возможному решению.

Может быть, гражданину сразу следует идти в клинику, к студентам? Некоторые граждане так и поступают, экономя время и нервы. Благо, с января 2012 года в России действует Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹, в соответствии с которым ряд категорий граждан может рассчитывать на получение юридической помощи и от адвокатов, и от должностных лиц госорганов, и от студентов, проходящих практику в юридических клиниках.

Но и этот закон ставит свои рамки для приема студентами обращений: студенты обрели право оказывать помощь только в виде консультирования (в устной и письменной форме) и в виде составления документов правового характера. Представительствовать по делу гражданином они не могут. Да и разрешенные виды юридической помощи студенты могут оказывать не по всяким делам. Если случай, приведший гражданина к юристам, вытекает из уголовного или административного производства, то студенты не могут брать за его разрешение. Это и понятно: как непрофессиональные участники официального юридического процесса, урегулированного нормами уголовно-процессуального и административно-процессуального законодательства, они не могут иметь доступа к официальным документам дела, не имеют права делать официальные запросы, не могут представлять и защищать гражданина в уголовном и административном производстве.

В таких случаях, когда права гражданина и его законные интересы страдают от неправомерных, на взгляд гражданина, действий должностных лиц правоохранительных органов или самих органов, гражданин идет в общественный совет, где встречает сочувствие членов этого совета, не являющихся юристами, и они, в соответствии со своими правами, возбуждают ходатайство о проверке правомерности действий конкретных лиц, а в ответ гражданин получает чаще всего один и тот же ответ: «Проверка проведена. В действиях должностных лиц признаков преступления или иного правонарушения не обнаружено». Чаще граж-

¹Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 28.11.2011. № 48. Ст. 6725.

данин жалуется на бездействие должностных лиц как на отсутствие ожидавшейся им реакции на просьбу защитить его права, и почти столь же часто неправомерного бездействия проверки не обнаруживают, а права оказываются всё в том же не защищенном состоянии. После обращения, как говорится, воз и ныне там. Опять задумаемся, сколько времени и усилий было затрачено членами советов, по сути, зря, сколько времени отнято у проводивших проверку должностных лиц, отвлекшую их от основной деятельности? Такого ли эффекта от взаимодействия общественного контроля с внутриведомственным ожидал законодатель? Очевидно, что законодатель не преследовал цели «забросать» органы власти сотнями и десятками сотен ходатайств о проверках их деятельности.

В иных случаях, участвовавших в последнее десятилетие, граждане обращаются в органы полиции с заявлениями о нарушении их прав, находящихся в области гражданско-правового регулирования (например, неисполнение обязательства граждане «квалифицируют» в заявлении как мошенничество, конфликты на почве пользования объектами общей собственности или коммунальными коммуникациями как административные или уголовные преступления). Мотивы их просты: либо припугнуть «обидчика», чтобы тот стал уважительнее относиться к их правам и интересам, либо использовать полицию как ищейку, которая обнаружит в ходе дознания, в результате розыскных мероприятий некоторые факты, которые будут зафиксированы в официальных документах, которые затем «жалобщик» сможет предъявить в гражданском процессе в доказательство своей правоты, либо неправомерности поведения своего контрагента. Очевидно, что такое манипулирование правоохранительной системой, вступает в противоречие с общими принципами функционирования права в социальной жизни, не говоря об отвлечении правоохранительной системы от выполнения её собственных целевых задач.

Как же совместить логику модернизации системы контроля за законностью с логикой жизненных запросов и создать эффективную систему правореализации с учетом проявляющихся тенденций как некорректного обращения граждан к этой системе, так и некорректного реагирования на них со стороны той же системы?

В Санкт-Петербурге Общественный совет при ГУ МВД объединил усилия по приему обращений граждан с юридической клиникой. В клинике прием ведется по записи по телефону, аналогично стал действовать и ОС ГУ МВД по СПб и ЛО. И там, и там диспетчеры стали делать

переадресации граждан — по разрешенной компетенции, сократив и облегчив гражданам путь к нужному, «правильному» защитнику. Тем, кто является участником проблемной ситуации, разрешаемой в рамках гражданского производства, — сначала путь в клинику, за глубоким детальным её исследованием и определением адекватных её характеру мер защиты. Практически во всех таких случаях люди отказывались от последующего визита в общественный совет, поскольку понимали, что не полиция им должна помогать в преодолении возникших проблем. Тем, кто был недоволен отказом в возбуждении уголовного преследования (и не являлся участником уголовного производства) — также путь в клинику — для уяснения юридических характеристик случившегося. Тем, кто является участником уголовного производства и обратился сначала в клинику самостоятельно, студенты по результатам первичного интервьюирования по телефону (прояснения основных юридических признаков ситуации) сразу рекомендовали обратиться в Общественный совет при ГУ МВД по СПб и ЛО, записывая на прием именно туда. Таким образом, юридическая клиника стала проводить квалифицирующую фильтрацию обращений, чем способствовала снижению подачи необоснованных заявлений и обращений граждан.

Как относиться к снижению цифр приема? Мы все ещё верны привычке судить об эффективности работы по количественным показателям — количеству обращений, заявлений, проверок, затраченным на эту деятельность человеко-часам, забывая, что организация любой социально значимой деятельности прежде всего нацелена на положительный социальный эффект (повышение качества работы госорганов — применительно к нашей теме обсуждения), который должен достигаться не числом, но умением. Если использовать количественные показатели изменения качества, то такие как процент удовлетворенных просьб из общего их числа и скорость получения удовлетворительного ответа (не в ущерб его качеству и квалификации).

В завершение ещё об одном инструменте, обеспечивающем эффективность системы контроля, это — информационная открытость. Открытость, прозрачность, проверяемость, гласность, транспарентность — под какими бы именами ни формулировался в регламентах и положениях об общественных советах этот принцип — принцип информационной открытости, он является действенным лекарством от всевозможных манипуляций и злоупотребления правом на обращение в государственные органы и организации. Требование прозрачности — это призыв к прав-

дивости и ответственности за корректность предоставляемой информации. Он имманентен публичной сфере.

В юридических клиниках с клиентом работают по частноправовым вопросам на принципах доверительности, и здесь ведущим является принцип конфиденциальности. Как совместить реализацию обоих этих принципов при совместной работе по одному и тому же обращению и в клинике (по гражданско-правовому основанию, породившему впоследствии конфликт или недопонимание в общении с органами внутренних дел или отдельным их представителем) и в ОС при ГУ МВД по СПб и ЛО? Разделяя предмет обсуждения на часть, защищаемую конфиденциальностью, и часть, подлежащую публичному контролю. В отчетах о деятельности клиники нет указаний на имена клиентов и идентифицирующие проблему признаки, в информации, размещаемой на сайте ОС при ГУ МВД по СПб и ЛО, указано основание — обращение в общем виде, персональные данные также не публикуются. Два актора — клиника и общественный совет оперативно и синхронно разбирают дело, послужившее поводом к обращению, не боясь, что при разделении предмета будет утрачена целостность оценки и разрешения проблемы, поскольку работают в единстве, сообща.

Подводя итог, можно сформулировать следующие средства оптимизации деятельности системы государственного и общественного контроля в социально значимых областях жизнедеятельности:

1. Стремление акторов социальной сферы к диалогу и сотрудничеству (создание согласованных планов и организация совместных мероприятий, направленных на сокращение параллелизма и исключение неэффективных технологий работы).
2. Объединение ресурсов и интеллектуального потенциала акторов, что позволит минимизировать затраты каждого из них в отдельности и увеличить общий ресурс, т.е. оптимизировать ресурсное обеспечение системы.
3. Оказание взаимной помощи в информировании граждан и организаций о деятельности акторов и порядке обращения к ним за содействием в реализации прав и законных интересов граждан.
4. Выработка согласуемой системы показателей и критериев оценки качества работы акторов, работающих в одном или смежных социально значимых сегментах жизнедеятельности.
5. Информационная открытость при уважении к частным правам и интересам личности, её достоинству, а также — к чести и репутации социальных институтов и органов власти.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 32, ст. 3539); Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СПС «Кодекс».
2. Положение о научно-консультативном совете при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, утв. Приказом генерального прокурора Российской Федерации от 03.01.1996 г. № 1 // ИПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» п. 5–7 // СПС «Кодекс».
4. Положение об общественном совете при Главном управлении Министерства внутренних дел России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, утв. Приказом ГУ МВД России по СПб и ЛО от 30 августа 2011 года // Сайт http://osgumvd.ru/?page=show_doc&id=28 // Обращение 30 июня 2015 года.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 28.11.2011. № 48. Ст. 6725.

КОНТРОЛЬ ЮРИДИЧЕСКИХ КЛИНИК В СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

И.Е. Бочкарев

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В России в настоящее время наблюдается развитие деятельности юридических клиник как участников гражданского общества¹ на основе постоянного совершенствования их правового статуса². При этом отдельными законами урегулирована возможность работы юридических клиник как участников гражданского общества в системе противодействия коррупции. Так, в п. 7 ст. 3 Федерального закона «О противодей-

¹ О том, что юридические клиники следует рассматривать как участников гражданского общества, свидетельствуют отдельные научные работы (См., например: Бессонова В.В. Юридические клиники как участники гражданского общества в системе правового просвещения // Юридические записки. 2013. № 3. С. 18–25; Попова А.Д. Общественные механизмы расширения доступности юридической помощи как часть процесса становления гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 28–31).

² См., например, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725; «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Указом Президента РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Российская газета. 14 июля 2011 г. № 151; Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2012 г. № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» // Российская газета. 26 декабря 2012 г. № 298; Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 04 мая 2010 г. № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. 28 июня № 26; Закон Нижегородской области от 02 ноября 2012 г. № 144-З «О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 15 ноября 2012 г. № 207(5060).

ствии коррупции» в качестве одного из принципов противодействия коррупции закрепляется сотрудничество государства с институтами гражданского общества¹.

Еще более детально данное положение раскрывается в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В соответствии с п. 5 ст. 2 одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) является сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества².

Показательна в этой связи и политико-правовая, стратегическая позиция президента Российской Федерации В.В. Путина, который в декабре 2012 г. в своем ежегодном Послании Федеральному собранию Российской Федерации в качестве необходимого условия действенности борьбы с коррупцией также указал на активное гражданское участие, эффективный общественный контроль³.

Принимая во внимание современные тенденции в развитии законодательной основы и позицию главы государства в вопросе противодействия коррупции, юридические клиники все более активно стали подключаться к этой работе. Например, сегодня эти организации являются участниками реализации проекта «Молодежный антикоррупционный проект» Всероссийской политической партии «Единая Россия», главная цель которого — формирование антикоррупционного правосознания молодежи⁴.

Между тем при всем многообразии правового регулирования и общественной активности юридических клиник отсутствует правовое закрепление антикоррупционных функций их деятельности. Представляется, что данное обстоятельство не дает представителям юридических клиник правовых оснований системно взглянуть на свои возможности в деятельности по эффективному контролю в сфере противодействия

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³ См.: Российская газета. 13 декабря 2012. № 287.

⁴ См.: Единая Россия официальный сайт партии / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://er.ru/projects/molodezhnyj-antikorruptsiya> (дата обращения: 18.05.2015).

коррупции и, соответственно, препятствует реализации их статусного потенциала. Кроме этого, данный пробел в правовом регулировании едва ли согласуется с организационно-управленческим алгоритмом, согласно которому цели деятельности всегда достигаются через решение управленческих задач и реализацию управленческих функций.

В основополагающих правовых актах, посвященных правовому статусу юридических клиник упоминаются лишь цели их деятельности и принадлежность к негосударственной системе оказания бесплатной юридической помощи. Так, например, согласно п. 5 Приказа Министерства образования и науки РФ от 28 ноября 2012 г. № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» юридическая клиника осуществляет свою деятельность в целях:

1) создания условий для реализации установленного Конституцией РФ права граждан на получение квалифицированной бесплатной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2) создания условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечения их доступа к правосудию.

3) правового просвещения населения и формирования у обучающихся по юридической специальности навыков оказания юридической помощи¹.

Анализ многочисленных положений о юридических клиниках также свидетельствует, что в них отсутствует единство структуры относительно целей, задач и функций. Преимущественно в них закрепляются только цели и задачи², и лишь в отдельных положениях имеются все составляющие организационно-управленческого алгоритма: цели, задачи и

¹ См.: Российская газета. 26 декабря 2012 г. № 298.

² См., например, Положение о юридической клинике Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://грами.ru/crr> (дата обращения: 18.05.2015).

функции¹. И даже в этих случаях функции юридической клиники не конкретизированы, а сформулированы в самом общем виде, например как образовательные или социальные².

Означает ли сказанное, что юридические клиники не выполняют антикоррупционных функций? Вовсе нет.

Юридические клиники, как уже отмечалось, являются негосударственными образованиями, поэтому, естественно, что они не обладают государственно-властными полномочиями по предотвращению коррупционных проявлений, как, например, Федеральная служба безопасности или полиция. Но это и не обязательно, поскольку, с одной стороны, воздействовать на коррупционное поведение можно и через структуры гражданского общества посредством использования ими альтернативных организационных и правовых мер, не связанных с принадлежностью к органам публичной власти³. С другой стороны, при необходимости можно обращаться за содействием к органам государственной и местной власти⁴.

Юридические клиники как участники гражданского общества достаточно часто совершают действия и участвуют в мероприятиях антикоррупционного характера, которые следует рассматривать как функции их деятельности по достижению правовых целей. Анализ практической работы юридических клиник позволяет выделить внутренние (в рамках высших учебных учреждений) и внешние (в процессе взаимодействия с другими участниками системы противодействия коррупции) функции их деятельности по противодействию коррупции. Рассмотрим их подробнее.

Внутренние функции деятельности юридических клиник по противодействию коррупции:

¹ См., например: Положение о юридической клинике «Студенческий правовой информационно-консультативный центр» юридического факультета ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.jurfak.kht.ru/department/civil_law_aNed_civil_procedure/legal_cli№ic/1.php?pda=Y (дата обращения: 18.05.2015).

² См. Там же.

³ См. об этом подробнее: Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 29–34.

⁴ См. об этом подробнее: Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 5–8.

1. Работа с обращениями граждан, в которых могут содержаться сигналы о нарушениях в деятельности государственных и муниципальных органов власти и (или) в деятельности должностных лиц, занимающих должности государственной и муниципальной службы.

2. Работа с обращениями студентов по фактам вымогательства у них денежных средств и иных социальных благ за предоставление образовательных услуг лицами из числа профессорско-преподавательского состава.

3. Участие в реализации антикоррупционных образовательных программ в отношении государственных и муниципальных служащих, представителей бизнеса, общественных объединений на базе образовательного учреждения.

4. Формирование правосознания и чувства нетерпимости к коррупционным проявлениям, а также выработка умений и навыков по противодействию коррупции на примерах из практики правоохранительных органов у студентов, проходящих учебную, производственную и преддипломную практики в юридических клиниках.

5. Участие в формировании правосознания и чувства нетерпимости к коррупционным проявлениям на примерах из практики правоохранительных органов у студентов, обучающихся по направлению юриспруденция в ходе учебных занятий по правовым дисциплинам.

6. Формирование правосознания и чувства нетерпимости к коррупционным проявлениям у студентов, обучающихся по другим направлениям образовательной подготовки в ходе факультативных тематических лекций о вреде коррупционного поведения, мерах по его профилактике и пресечению на примерах из практики правоохранительных органов.

7. Содействие студентам в сборе материала для подготовки и написания научных, научно-исследовательских и выпускных квалификационных работ, тематика которых связана с противодействием коррупции.

8. Содействие структурным подразделениям высших учебных учреждений в организации и проведении внутривузовских научно-практических и научно-теоретических мероприятий (конференций, семинаров, круглых столов) по вопросам противодействия коррупции.

9. Участие в разработке методических и информационно-справочных материалов на основе обобщения и анализа данных о коррупционных проявлениях в системе образования и в других сферах жизнедеятельности общества, а также о порядке применения организационных и правовых мер по их предотвращению.

10. Организация для студентов и профессорско-преподавательского состава встреч с представителями органов государственной и местной власти с целью разъяснения государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Внешние функции деятельности юридических клиник по противодействию коррупции:

1. Организация и проведение совместных мероприятий с общественными объединениями по антикоррупционной пропаганде, оказание им содействия в разъяснении антикоррупционного законодательства, обсуждение практики противодействия коррупции и выработка на этой основе предложений по ее совершенствованию в ходе конференций, круглых столов и семинаров.

2. Содействие средствам массовой информации в сборе и анализе сведений о коррупционном поведении, а также участие в обсуждении проблем противодействия коррупции в радиоэфире, в телепередачах, на электронных ресурсах в телекоммуникационной системе Интернет, в газетных и журнальных публикациях.

3. Выступление с лекциями в общественных советах по местному самоуправлению по антикоррупционной тематике.

4. Проведение учебных занятий в общеобразовательных школах с целью формирования основ правосознания и чувства нетерпимости к коррупционным проявлениям у учащихся старших классов.

5. Распространение среди гражданского населения методических и информационно-аналитических материалов по вопросам противодействия коррупции, подготовленных в высших учебных учреждениях в процессе научно-правовой и методической работы.

6. Участие в организации и проведении межвузовских научно-практических и научно-теоретических мероприятий (конференций, семинаров, круглых столов) по вопросам противодействия коррупции.

7. Предоставление в правоохранительные органы государственной власти информации о коррупционном поведении, полученной от граждан и студентов высших учебных учреждений в процессе работы с их обращениями.

8. Предоставление органами государственной и местной власти материалов по антикоррупционной практике для использования в учебном процессе и разработки антикоррупционных мер.

9. Участие в разработке и внесении предложений в органы государственной и местной власти по совершенствованию антикоррупционного законодательства.

10. Участие в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы и предложения:

1. Взаимодействие с общественными объединениями, средствами массовой информации, органами публичной власти — это свидетельство того, что юридические клиники являются участниками системы по противодействию коррупции.

2. Практическая работа юридических клиник в системе противодействия коррупции имеет многовариантный организационный и правовой характер.

3. Обозначенные функции в системе противодействия коррупции могут быть использованы в правотворческой деятельности законодательных органов власти и Министерства образования и науки РФ для совершенствования правового статуса юридических клиник.

4. Высшие учебные учреждения с учетом перечисленных функций могут более детально отразить функциональную часть работы юридических клиник по противодействию коррупции в положениях об их деятельности.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.
2. «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Российская газета. 14 июля 2011 г. № 151.
3. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2012 г. № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» // Российская газета. 26 декабря 2012 г. № 298.
4. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 04 мая 2010 г. № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. 28 июня № 26.

5. Закон Нижегородской области от 02 ноября 2012 г. № 144-З «О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 15 ноября 2012 г. № 207(5060).
6. Положение о юридической клинике Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://гра-му.ru/crp> (дата обращения: 18.05.2015).
7. Положение о юридической клинике «Студенческий правовой информационно-консультативный центр» юридического факультета ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.jurfak.kht.ru/departmeNets/civil_law_a№d_civil_procedure/legal_cli№ic/1.php?pda=Y (дата обращения: 18.05.2015).
8. Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 5–8.
9. Бессонова В.В. Юридические клиники как участники гражданского общества в системе правового просвещения // Юридические записки. 2013. № 3. С. 18–25.
10. Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 29–34.
11. Официальный сайт партии Единая Россия / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://er.ru/projects/molodezh№uj-a№tikогрurcio№№uj-proekt/> (дата обращения: 18.05.2015).
12. Попова А.Д. Общественные механизмы расширения доступности юридической помощи как часть процесса становления гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 28–31.
13. Российская газета. 13 декабря 2012. № 287.
14. Российская газета. 26 декабря 2012 г. № 298.
15. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.
16. Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ю.В. Соболева

Саратовская государственная юридическая академия

Общественный контроль представляет собой один из видов контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В науке административного права вопрос о месте общественного контроля в системе видов контроля решается неоднозначно. Например, Галанина Л.А., Гурин А.И., Мартынов А.В. называют его в качестве такового наряду с государственным контролем¹. Беляев В.П., Зырянов С.М. рассматривают общественный контроль также как подвид социального контроля². Таким образом, общественный контроль находится в одном ряду с государственным и муниципальным контролем, но отличается от них тем, что «общественность не может применять принудительные меры к объектам контроля»³.

Если обратиться к истории правового регулирования данного института, то можно согласиться с мнением о том, что достоинством советского времени развития общественных формирований, которые участвовали во взаимодействии государства и гражданского общества, главным образом через институт привлечения к участию в выполнении ряда государственных задач, участия в управлении, является организация системы таких формирований, структуризация и охват всего общества в рамках данного предмета деятельности. Этого уровня организации во-

¹ См.: Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд юрид. наук. – М., 2001. С. 33; Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 10–11; Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. – М., 2010. С. 67–68.

² См.: Беляев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 2; Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130.

³ Сквирский И.О. Институт общественного контроля в Украине и его правовая природа // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 62.

влечения граждан в активные процессы общественного участия не удается достичь в настоящее время¹.

Также в этот период была реализована функция государства по передаче некоторых своих полномочий общественным структурам.

Имелся пролетарский суд, прокуратура, милиция и другие силовые структуры, однако наряду с ними создавались различного рода негосударственные организации и объединения, которым советская власть делегировала всевозможные правоохранительные полномочия². Примерами таких организаций стали общественные суды. Так, например, 30 декабря 1929 г. было принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях»³.

В настоящее время наблюдается возврат норм об общественном контроле в современное законодательство, что указывает на преемственность исторически известных институтов участия общественности в содействии по реализации государственных функций. Процесс этот длительный и конкретных властных полномочий, как в советский период, негосударственным организациям не передается, что можно проследить на примере истории принятия Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Так, 12 марта 2014 г. Президентом РФ в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴. На необходимость развития данного института Президент РФ указывал неоднократно. Например, еще в 2002 г. он отмечал следующее: «... прежде всего мы должны укрепить демократические основы общества, гражданский контроль, общественный контроль»⁵.

¹ Науменко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. С. 68.

² Чердаков О.И. Формирование правоохранительной системы Советского государства в 1917–1936 гг. (историко-правовое исследование) / Под ред. А.В. Малько. – Саратов, 2001. С. 97.

³ СУ РСФСР. 1929. №114. Ст. 707.

⁴ См.: Официальный сайт Государственной думы Федерального собрания РФ // URL: <http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/sca№es.№sf> (дата обращения 15.04.2015 г.).

⁵ Информационный бюллетень Гражданского форума. 2002. Выпуск 5. 21 марта.

Текст концепции Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» был передан президенту РФ Д. А. Медведеву еще 5 июля 2011 г. во время его встречи с Советом по развитию гражданского общества и правам человека в г. Нальчике. Но принят был Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» только 21 июля 2014 г.¹ До принятия данного закона понятие общественного контроля и содержание основных элементов правоотношений по его осуществлению трактовалось различными авторами по-разному. Поэтому его заслугой явилась унификация данных вопросов.

В целом же действие данного федерального закона уже дало определенные результаты.

Так, 7 июля 2014 г., после принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» Государственной думой, в Общественной палате РФ прошел учредительный съезд Российской ассоциации общественного контроля, целями деятельности которой является содействие развитию системы общественного контроля в России, обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и общественных объединений при принятии решений госорганами, общественная оценка деятельности органов государственной власти. Важным является то, что членами организации могут стать как граждане России, так и иностранные граждане, и лица без гражданства, а также и некоммерческие организации. Также ассоциация будет осуществлять защиту субъектов общественного контроля от необоснованных преследований и воспрепятствования осуществлению общественного контроля. Первый заместитель секретаря Общественной палаты РФ Владислав Гриб, который и был избран президентом ассоциации отметил, что «основной ее целью является объединение усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля, координация деятельности в данной сфере. Не все нормы, правила и процедуры должны вырабатываться путем закона. Есть еще и рекомендации ассоциаций, саморегулируемых организаций, те, которым участники общественного контроля должны следовать»².

Кроме того, среди первых инициатив, после принятия Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

¹ СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

²См.: Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ // URL: <http://www.garant.ru/news/552476> (дата обращения 15.05.2015 г.)

Федерации» было предложение о том, что нужно наладить систему общественного контроля в сфере образования, что должно быть, несомненно, одним из его важнейших направлений. Это обусловлено, в том числе и тем, что деятельность Рособрнадзора не распространяется на региональные учебные заведения — функция контроля здесь возложена на сами регионы. В связи с этим Общественная палата РФ приняла важное решение обратиться в общественные палаты на местах, чтобы там сформировали реестры общественных контролеров. Эксперты из Министерства образования и науки РФ, Правительства РФ, члены Общественной палаты РФ и представители крупнейших вузов страны пришли к единому мнению: общественный наблюдатель в сфере образования должен быть незаинтересованным лицом, подготовленным и с серьезным опытом работы в данной сфере, чтобы качественно выявлять недостатки¹.

Вместе с тем некоторые положения Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» требуют доработки. Высказываются различные точки зрения по данному вопросу.

Так, секретарь Общественной палаты РФ А. Бречалов на совещании с руководителем Администрации Президента РФ С. Ивановым по вопросам совершенствования государственного контроля в Российской Федерации отметил, что данный закон не идеален и требует конкретизации некоторых понятий. По его мнению, не урегулирован порядок общественной экспертизы, четкие права и ответственность граждан, осуществляющих общественный контроль, а также нет определения «препятствия осуществления общественного контроля»².

Определенные вопросы вызывает также и само понятие общественного контроля, данное в ст. 4 закона. Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществ-

¹ См.: Официальный сайт Общественной палаты РФ // URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/2154/2155/Newsitem/28528> (дата обращения 16.05.2015 г.)

² См.: Официальный сайт Общественной палаты РФ // URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/2154/2155/Newsitem/27459> (дата обращения 16.05.2015 г.)

ляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В данной формулировке отражены цели, но не закреплён конечный результат контрольной деятельности, то, для чего собственно она и осуществляется, и без чего нет смысла в её реализации. Этим современное законодательство отличается от законодательства советского периода, где, как уже указывалось выше, общественным структурам передавались конкретные властные полномочия, в том числе и по применению мер принуждения. Поэтому предлагается дополнить законодательное понятие общественного контроля положением о том, что по его результатам делается итоговое заключение, обязательное для рассмотрения указанными органами и организациями.

Исходя из ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», органы и организации, которым адресуются итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, только рассматривают их и не обязаны сообщать о результатах такого рассмотрения. Вместе с тем представляется, что данная обязанность должна быть обязательно закреплена в указанной статье. От её выполнения зависят дальнейшие действия субъектов общественного контроля по направлению итоговых документов в государственные контрольно-надзорные органы и органы муниципального контроля.

Субъектами же общественного контроля, как закреплено в ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», являются: 1) Общественная палата Российской Федерации; 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации; 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 Российской Федерации.

При этом надо отметить, что субъектный состав общественного контроля в законе существенно ограничен по сравнению с тем, который был представлен в законопроекте, разработанном Советом по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной

палатой РФ¹. По словам члена Совета Елены Тополевой при обсуждении проекта закона на слушаниях в Общественной палате 26 марта 2014 года: «Исключение общественных объединений из процедуры общественного контроля, предложенное новым законом, вызвало большое недоумение»².

Между тем на необходимость осуществления контроля не специально созданными государством для этого органами, а по инициативе граждан, общественных объединений, указывают многие авторы. Так, Зырянов С.М. отмечает то, что государство создает особые условия для субъектов, формируемых по принципу «сверху», — общественных палат, советов и комиссий, одновременно ограничивая независимых субъектов, что ведет к формализации и профанации сути общественной деятельности³. А по справедливому мнению Постникова А.Е., государство опасается «неконтролируемого контроля» и с большим недоверием относится даже к тем его институтам, которые развиваются в нормативно установленных им формах⁴. Данное стремление государства находит свое практическое выражение. Так, на встрече членов Общественной палаты России с генеральным прокурором РФ, Юрий Чайка предложил сформировать пул общественных контролеров, совместно отбирать и готовить их⁵. А. Бречалов для повышения эффективности общественного контроля за органами исполнительной власти предложил включать в общественные советы при министерствах и ведомствах всех уровней больше представителей общественности и гражданских активистов⁶.

В связи с этим предлагается дополнить ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», включив туда в качестве субъектов общественного контроля и общественные объединения.

¹ См.: URL: http://preside.net-sovet.ru/structure/group_14/materials/Проект%20ФЗ%20-%20версия%2007.02.2014%20-1.pdf (дата обращения 15.03.2015 г.)

² URL: <http://preside.net-sovet.ru/News/5767/> (дата обращения 15.03.2015 г.)

³ Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130–131.

⁴ Там же. С. 135.

⁵ См.: Официальный сайт Общественной палаты РФ // URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/2154/2155/Newsitem/28528> (дата обращения 16.05.2015 г.).

⁶ См.: Официальный сайт Общественной палаты РФ // URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/2154/2155/Newsitem/27459> (дата обращения 16.05.2015 г.).

Представляется, что при условии внесения приведенных выше изменений и дополнений в Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», механизм данного вида контроля станет более эффективным.

Список литературы

1. Беляев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 2.
2. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. С. 33.
3. Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 10–11.
4. Информационный бюллетень Гражданского форума. 2002. Вып. 5. 21 марта.
5. Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ // URL: <http://www.garant.ru/News/552476> (дата обращения 15.05.2015 г.).
6. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. – М., 2010. С. 67–68.
7. Наumenко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. С. 68.
8. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130.
9. Официальный сайт Государственной думы Федерального собрания РФ // URL: <http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/sca№s.№sf> (дата обращения 15.04.2015 г.).
10. Официальный сайт Общественной палаты РФ // URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/2154/2155/№ewsitem/28528> (дата обращения 16.05.2015 г.).
11. Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека URL: <http://president-sovet.ru/№ews/5767/> (дата обращения 15.03.2015 г.).
12. Официальный сайт Общественной палаты РФ // URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/2154/2155/№ewsitem/28528> (дата обращения 16.05.2015 г.).
13. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130–131.
14. Собрание узаконений. 1929. № 114. Ст. 707.
15. Собрание Законодательства Российской Федерации 2014. № 30. Ч. I. Ст. 4213.

16. Сквирский И.О. Институт общественного контроля в Украине и его правовая природа // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 62.
17. Чердаков О.И. Формирование правоохранительной системы Советского государства в 1917–1936 гг. (историко-правовое исследование) / Под ред. А.В. Малько. – Саратов, 2001. С. 97.

ОТКРЫТОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

М.Д. Прилуков

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Существование государства напрямую зависит от того, насколько оно эффективно управляет обществом. Прежде всего это выражается в выявлении и решении различных экономических, социальных и других проблем, которые появляются в обществе. Однако сама деятельность государственных органов и должностных лиц по устранению тех или иных проблем не всегда результативна, а порою совсем не эффективна и поэтому требует определенного контроля не только со стороны самого государства, но и со стороны общества. Такой способ обеспечения контроля со стороны общества за исполнением принятых решений государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц называется «общественный контроль». «В современном мире общественный контроль является важнейшим элементом развития общества и государства. Его предназначение состоит в обеспечении обратной связи между обществом и государством, поскольку «люди хотят участвовать в решении общественных дел, реально контролировать государственные институты, иметь больше возможностей для своего развития»¹. Наличие в стране развитой и эффективной системы общественного контроля позволяет, в первую очередь, преодолеть отчуждение государства от общества, повысить доверие граждан к публичной администрации и избежать бюрократического произвола в ее властной деятельности. Общественный контроль также может рассматриваться как «одно из средств приобщения широких масс к проверке всех государственных дел и обучения их управлению»^{2,1}.

¹ Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35–45.

² Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. – Н. Новгород, 1993. С. 75–76.

В Российской Федерации законодательно установлены основы общественного контроля. Федеральный закон РФ от 21.07.2014 № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² (далее — Закон об общественном контроле) устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля 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. В ст. 4 Закона об общественном контроле установлено само понятие общественного контроля, под которым «понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения 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, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений». Общественный контроль реализуется в конкретных формах, закрепленных в статье 18 вышеуказанного нормативного правового акта. Установлены следующие формы: во-первых, в форме общественного мониторинга, во-вторых, в форме общественной проверки, в-третьих, в форме общественной экспертизы, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. Каждая форма общественного контроля детализируется в Законе об общественном контроле в соответствующих статьях. Необходимо указать и на тот факт, что перечисленные формы общественного контроля основываются на определенных данных, которые предоставляются государственными органами исполнительной власти в открытом доступе. Открытые данные размещаются на официальных сайтах всех органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне. Необходимо отметить, что государство взяло определенный курс по развитию «системы открытости» государственных органов исполнительной власти, как в целом, так и в системе здравоохранения в

¹ Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8–10.

² СЗ РФ. 2014. № 30. Ч. I. Ст. 4213.

частности. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93 «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти»¹ (далее — Концепция). Данная Концепция закрепляет основные принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, задачи и механизмы (инструменты) их реализации и содержит систему стратегических ориентиров в области обеспечения открытости и прозрачности государственного управления, подотчетности и подконтрольности власти гражданскому обществу и формирования эффективного диалога федеральных органов исполнительной власти с гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом. Концепция призвана стать основой системного подхода к повышению уровня открытости федеральных органов исполнительной власти, включающего, в том числе, создание методологической основы для дополнения и совершенствования действующей правовой базы. Наряду с совершенствованием «системы открытых данных» появляется и функционирует совершенно новое явление для государственного управления — «открытое правительство»². «Термин «открытое правительство» является прямым переводом английского понятия «open government»³, в котором под open government понимается не правительство как набор инструментов, организаций, а сама система осуществления, процесс государственного управления. Исходя из этого, «открытое правительство» не предполагает создание какой-либо структуры, дублирующей действующие органы государственной власти»³. «Открытое правительство — это система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и общества, качество и сбалансированность принимаемых решений в условиях нарастающей динамики социальных и экономических процессов в современной России. «Открытое правительство» обеспечивает наилучшую доступную экспертизу, вовлечение гражданского общества и бизнеса в принятие государственных решений. Важнейшими приоритетами являются: повышение информационной открытости и «понятности» действий органов власти; предоставление ими открытых данных; обеспечение прозрачно-

¹ СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

² Открытое правительство URL: <http://open.gov.ru/> (дата обращения: 17.07.2015).

³ Мартынов А.В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 13–23.

сти и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций; реализация эффективной системы общественного контроля»¹. Кроме этого, создан определенный рейтинг «открытых министерств»².

Государственные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере здравоохранения, не являются исключением и так же, как и другие государственные органы, размещают определенную информацию о своей деятельности на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. На наш взгляд, наличие открытых данных в такой социальной сфере, как здравоохранение особенно важно для населения. Именно размещение открытых данных на официальном сайте Министерства здравоохранения РФ³ позволяет: во-первых, проинформировать население о готовящихся и наступивших изменениях в медицинском законодательстве; во-вторых, узнать о порядке оказания медицинской помощи; в-третьих, узнать о возможности получения бесплатных лекарственных средств; в-четвертых, получить сведения о лицензировании медицинской деятельности; в-пятых, получить информацию о стандартах оказания медицинской помощи; в-шестых, узнать об оказании высокотехнологичной медицинской помощи, а также получить и другие сведения, касающиеся здравоохранения. Необходимо отметить, что Министерство здравоохранения РФ является одним из «продвинутых» министерств в области информатизации и занимает в рейтинге «открытых министерств» пятое место после Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства спорта Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, что говорит о достаточно хорошем уровне «открытых данных» данного органа исполнительной власти.

Таким образом, «открытые данные» играют важную роль в развитии и укреплении диалога между обществом и государством, а также выводят общественный контроль на качественно новый уровень в системе здравоохранения РФ. Кроме этого, положительный эффект от «открытости» государственных органов исполнительной власти проявляется в том, что, во-первых, открытые данные в системе здравоохранения позволяют наиболее полно проинформировать человека о системе здраво-

¹ Что такое Открытое правительство? // Открытое правительство URL: <http://ope№.gov.ru/ope№gov/> (дата обращения: 17.07.2015).

² Открытое министерство // Открытое правительство URL: <http://ope№.gov.ru/ope№mi№istry/> (дата обращения: 17.07.2015).

³ СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

охранении в целом. Во-вторых, открытые данные непосредственно являются основой для осуществления общественного контроля. В-третьих, на основе открытых данных существует возможность обжаловать действия и решения должностных лиц в сфере здравоохранения. В-третьих, открытые данные противодействуют коррупции. В-четвертых, открытые данные могут служить основой для научных работ как в сфере медицины, так и в сфере медицинского права.

Список литературы

1. Федеральный Закон РФ от 21.07.2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ч. I. Ст. 4213.
2. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 03.06.2015) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (с изм. и доп. от 01.07.2015) // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.
3. Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93 «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.
4. Зарубицкая Т.К., Складов И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. – Н. Новгород, 1993. С. 75–76.
5. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8–10.
6. Мартынов А.В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 13–23.
7. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35–45.
8. Открытое правительство URL: <http://ope№.gov.ru/> (дата обращения: 17.07.2015).
9. Что такое Открытое правительство? // Открытое правительство URL: <http://ope№.gov.ru/ope№gov/> (дата обращения: 17.07.2015).
10. Открытое министерство // Открытое правительство URL: <http://ope№.gov.ru/ope№mi№istry/> (дата обращения: 17.07.2015).

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Н.А. Красильникова

Законодательное собрание Нижегородской области

12 декабря 2013 года президент Российской Федерации в своем послании Федеральному собранию Российской Федерации сделал яркий акцент на участии граждан в управлении государством и в общественном контроле.

«Считаю, что все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества.

Как при федеральных, так и при региональных органах исполнительной власти необходимо создавать общественные советы. Конечно, во многих органах власти они уже есть, но не везде. И, самое главное, они не должны быть формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками системы противодействия коррупции.

Чтобы сформировать правовую базу для такого гражданского участия, прошу Общественную палату, Совет по правам человека, другие общественные и правозащитные организации активно включиться в подготовку проекта закона «Об общественном контроле»¹.

На основании полученных поручений началась интенсивная работа по подготовке федерального акта, регулирующего общественный контроль в Российской Федерации. В июле 2014 года был принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Фе-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // <http://kremlin.ru/eveNets/presideNet/News/19825>.

дерации»¹ (далее — федеральный закон), установивший именно основы общественного контроля (им определены: объекты общественного контроля², статус субъектов общественного контроля, требования к некоторым формам его осуществления). В продолжение реализации федерального закона в субъектах Российской Федерации началась работа по разработке региональных законов, регулирующих вопросы общественного контроля.

Федеральным законом к сфере правового регулирования субъектов Российской Федерации отнесены:

— случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, государственных организаций (п. 4 ч. 1 ст. 10);

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014 // Российская газета. № 163. 23.07.2014. Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30. Ч. I. Ст. 4213.

² В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не удалось систематизировать все применяемые в Российской Федерации разновидности общественного контроля, в частности, им не охвачены: «осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами» (ч. 2 ст. 2); «действие настоящего Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах» (ч. 3 ст. 2); «полномочия общественных наблюдательных комиссий по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и порядок их деятельности регулируются Федеральным законом 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» (ст. 14). Учитывая, что предмет регулирования федерального закона ограничен только «деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» (ст. 1), сфера общественно-го контроля весьма узка.

— порядок осуществления общественного контроля Общественной палатой субъекта Российской Федерации (ст. 12);

— порядок и формы осуществления общественного контроля общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 13);

— полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля (ч. 2 ст. 15);

— порядок рассмотрения и учета органами государственной власти и государственными организациями итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля (п. 7 ст. 6, ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 5 ст. 16);

— порядок организации и проведения общественной проверки (ч. 3 ст. 20);

— порядок проведения общественной экспертизы (ч. 5 ст. 22);

— порядок проведения общественного обсуждения (ч. 4 ст. 24);

— установление иных случаев проведения общественных (публичных) слушаний (за исключением случаев проведения общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) (ч. 2 ст. 25).

В настоящее время в 13 субъектах Российской Федерации приняты законы субъектов, регулирующие вопросы общественного контроля (табл. 1).

Таблица 1

**Региональные законы об общественном контроле
(по состоянию на 01.06.2015)**

№ п/п	Дата принятия закона	Субъект Российской Федерации	Наименование закона	Кол-во статей
1	21.12.2011	Пермский край	«Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» (не вносились изменения)	24
2	30.04.2014	Республика Саха (Якутия)	«Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»	42
3	14.11.2014	Мурманская область	«О дополнительных мерах обеспечения общественного контроля»	2

Окончание табл. 1

4	19.11.2014	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	«Об Общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»	9
5	08.12.2014	Орловская область	«Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области»	6
6	29.12.2014	Амурская область	«Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области»	12
7	25.02.2015	Тюменская область	«Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области»	11
8	27.02.2015	Магаданская область	«Об общественном контроле в Магаданской области»	6
9	04.03.2015	Пензенская область	«О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области»	16
10	13.04.2015	Челябинская область	«Об общественном контроле в Челябинской области»	9
11	28.04.2015	Курская область	«О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области»	10
12	29.04.2015	Тамбовская область	«О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области»	12
13	21.05.2015	Ярославская область	«Об общественном контроле в Ярославской области»	10

Анализ принятых региональных актов по вопросам общественного контроля показал, что несмотря на предоставление равных полномочий субъектам Российской Федерации вопросы общественного контроля в регионах урегулированы по-разному. Так, субъекты Российской Федерации использовали два варианта регулирования вопросов об общественном контроле:

1) системное регулирование всех вопросов общественного контроля в региональном акте¹;

2) регулирование отдельных вопросов общественного контроля².

При первом варианте правового регулирования субъекты Российской Федерации в своих законах предусмотрели понятийный аппарат, принципы общественного контроля, перечень субъектов и форм общественного контроля, а также, как правило, в самостоятельных статьях, раскрыли порядок работы субъектов общественного контроля и порядок взаимодействия с ними органов государственной власти.

При втором варианте правового регулирования вопросов общественного контроля субъекты Российской Федерации сконцентрировались на отдельных моментах правового регулирования общественного контроля, например полномочий, порядка организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля, случаев и порядка посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, государственных организаций, а также вопросов порядка рассмотрения и учета органами государственной власти и государственными организациями итогового документа. Анализ законов

¹ Закон **Республики Саха** (Якутия) от 30.04.2014 года 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Ил Тумэн, № 20, 23.05.2014 (статьи 1–4); Якутские ведомости, № 30, 24.05.2014, Ил Тумэн, № 21, 30.05.2014 (статьи 5–42). Закон **Тюменской области** от 25.02.2015 года № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.02.2015 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.04.2015. Закон **Ярославской области** от 21.05.2015 года № 35-з «Об общественном контроле в Ярославской области» // Документ-Регион; № 41, 26.05.2015; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.05.2015.

² Закон **Амурской области** от 29.12.2014 года № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2015; Амурская правда, № 1, 13.01.2015. Закон **Курской области** от 28.04.2015 года № 39-ЗКО «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области» // Официальный сайт Администрации Курской области <http://adm.rkursk.ru>, 28.04.2015. Закон **Орловской области** от 08.12.2014 года № 1711-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.12.2014; Орловская правда, № 161, 10.12.2014.

субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы общественного контроля (см. прилагаемую таблицу 2), показал, что в настоящее время отсутствует региональный закон, который предусматривал бы в себе все полномочия субъекта Российской Федерации по вопросам общественного контроля.

Из 13 рассматриваемых региональных законов:

1) 8 содержат в себе случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, государственных организаций; 2 субъекта Российской Федерации ничего об этом не говорят, 2 — содержат упоминания, но не раскрывают вопрос в полном объеме.

2) порядок осуществления общественного контроля Общественной палатой субъекта Российской Федерации урегулирован в 8 субъектах Российской Федерации путем введения отсылочных норм на региональный закон о соответствующей общественной палате, в 5 субъектах Российской Федерации вопрос не урегулирован;

3) полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля урегулированы только в 4 субъектах Российской Федерации (Амурская, Пензенская, Тамбовская и Тюменская области), в остальных субъектах Российской Федерации данный вопрос не раскрыт;

4) порядок рассмотрения органами государственной власти и государственными организациями итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля урегулирован во всех субъектах, а 5 субъектов Российской Федерации не раскрыли порядок учета информации, изложенной в итоговом документе, подготовленном по результатам общественного контроля;

5) только 4 субъекта Российской Федерации закрепили дополнительные случаи проведения общественных (публичных) слушаний в дополнении к требованиям федерального законодательства.

Все вышеназванные вопросы также стоят перед Законодательным собранием Нижегородской области при доработке проекта закона Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области» ко второму чтению¹ (далее — проект закона области). В

¹ Проект закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области» был внесен в порядке законодательной инициативы граждан 26 марта 2014 года. Концепция законопроекта признана актуаль-

настоящее время подготовлена уже 5-я редакция проекта закона области. Основная концепция закона области остается неизменной — это осуществление системного правового регулирования вопросов общественного контроля, обеспечение правового акта ссылками на конкретные нормативные правовые акты Нижегородской области, подробная регламентация порядка организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля, а также уточнение порядка проведения различные форм общественного контроля. Главная задача проекта закона области, чтобы граждане, взяв в руки данный документ, могли получить представление о всей системе общественного контроля, а также о своей роли и возможностях в реализации общих задач общественного контроля.

Таблица 2

**Реализация субъектами Российской Федерации своих полномочий,
предусмотренных федеральным законом
«Об основах общественного контроля в Российской Федерации»**

Полномочия, предоставленные субъектам РФ Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»	Амурская область	Курская область	Магаданская область	Мурманская область	Орловская область	Пензенская область	Пермский край	Республика Саха (Якутия)	Тамбовская область	Тюменская область	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Челябинская область	Ярославская область
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, государственных организаций (п. 4 ч. 1 ст. 10)	+	-	+	+	+	+	+	-/+	-/+	+	-	+	-

ной, он был принят Законодательным собранием Нижегородской области в первом чтении в июне 2014 года.

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Порядок осуществления общественного контроля Общественной палатой субъекта Российской Федерации (ст. 12)	+	-	+	-	-	-	+	+	+	+	-	+	+
	Отсы- лочная норма		Отсы- лочная норма							Отсы- лочная норма		Отсы- лочная норма	Отсы- лочная норма
Порядок и формы осуществления общественного контроля общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 13)	+	-	+	-	+	+	-	-/+	+	+	+	+	+
	Отсы- лочная норма		Отсы- лочная норма			Отсы- лочная норма				Отсы- лочная норма	Отсы- лочная норма		Отсы- лочная норма
Полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля (ч. 2 ст. 15)	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	-	-	-
Порядок рассмотрения и учета органами государственной власти и государственными организациями итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля (п. 7 ст. 6, ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 5 ст. 16)	+	+	+	+/-	+	+	+/-	-	+	+/-	+	+/-	+
Порядок организации и проведения общественной проверки (ч. 3 ст. 20)	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	-	+	+
			Отсы- лочная норма							Отсы- лочная норма на ФЗ			

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Порядок проведения общественной экспертизы (ч. 5 ст. 22)	+	+	+ Отсылочная норма	-	-	+	-	+	+	+ Отсылочная норма на ФЗ	-	+	+
Порядок проведения общественного обсуждения (ч. 4 ст. 24)	+	+	+ Отсылочная норма	-	+	+	-	+	+	-	-	+ Отсылочная норма на ФЗ	+
Установление иных случаев проведения общественных (публичных) слушаний (помимо общественных (публичных слушаний) по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах) (ч. 2 ст. 25).	-	+	-	-	-	-	-	+	+	-	-	+	-

«+» – норма предусмотрена; «+/-» — норма предусмотрена не в полном объеме; «-» норма не предусмотрена

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.07.2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014; Российская газета. № 163. 23.07.2014; Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30. Ч. I. Ст. 4213.
2. Федеральным законом 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».
3. Закон Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 года 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Ил Тумэн. № 20.

- 23.05.2014 (ст. 1–4); Якутские ведомости. № 30. 24.05.2014; Ил Тумэн. № 21. 30.05.2014 (ст. 5–42).
4. Закон Тюменской области от 25.02.2015 года № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.02.2015 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.04.2015;
 5. Закон Ярославской области от 21.05.2015 года № 35-з «Об общественном контроле в Ярославской области» // Документ-Регион. № 41. 26.05.2015. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.05.2015.
 6. Закон Амурской области от 29.12.2014 года № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.01.2015; Амурская правда. № 1. 13.01.2015.
 7. Закон Курской области от 28.04.2015 года № 39-ЗКО «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области» // Официальный сайт Администрации Курской области <http://adm.rkursk.ru>, 28.04.2015.
 8. Закон Орловской области от 08.12.2014 года № 1711-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.12.2014; Орловская правда. № 161. 10.12.2014.
 9. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // <http://kremlin.ru/eveNets/presideNst/News/19825>.
 10. Проект закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области» был внесен в порядке законодательной инициативы граждан 26 марта 2014 года. Концепция законопроекта признана актуальной, он был принят Законодательным собранием Нижегородской области в первом чтении в июне 2014 года.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА, ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН

В.И. Сургутсков, А.В. Самойлов

Омская академия МВД России

Успехи реформирования полиции как нового правоохранительного института во многом зависят от того, каким образом будет строиться ее взаимодействие с институтами гражданского общества. Доверие граждан является необходимым условием эффективного функционирования полиции. Одной из новелл Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» стало прямое закрепление в главе 2 таких принципов полицейской деятельности, как открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество.

Партнерские отношения немыслимы без объективной оценки качества работы полиции и контроля за ней со стороны общества. Поэтому полиция обязана регулярно публично информировать граждан о своей деятельности, в том числе отчитываться перед ними. «Прозрачность современных государственных организаций, и полиции в их числе, заключается в том, что они обязаны действовать открыто под общественным контролем и не отступать от этого правила»¹.

Помимо названного федерального закона правовое регулирование общественного контроля за полицейской деятельностью включает в себя и другие нормативные правовые акты различного уровня. В первую очередь к ним следует отнести Федеральные законы: от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»; 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»; от

¹ Ильченко В.А. Взаимоотношения общества и полиции за рубежом и в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 139.

21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Вторую группу норм в исследуемой сфере составляют Указы Президента РФ: от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»; от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

И, наконец, третью, наиболее многочисленную, группу нормативных правовых актов представляют приказы МВД России, а именно: от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий»; от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668»; от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов 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»; от 23 мая 2012 г. № 534 «О Порядке заслушивания общественными советами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах информации должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений» и др.

Вместе с тем приходится констатировать, что в настоящее время общественный контроль за деятельностью государственных органов, и в том числе полиции, представляет собой еще только зарождающийся институт в системе отрасли административного права. В этой связи справедливо мнение А.В. Мартынова, рассматривающего в качестве одной из ключевых проблем современной системы общественного контроля в нашей стране его фрагментарное и поверхностное правовое регулирование¹. Очевидно, что обновление правовой материи в исследуемой сфере будет продолжено.

¹ Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014.

Напомним, что в соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» осуществление общественного контроля за деятельностью полиции регулируется соответствующим федеральным законом. Таковым, несомненно, выступает Федеральный закон «О полиции». Однако анализ его норм, призванных регулировать общественные отношения между контролирующим общественным органом и полицией, позволяет прийти к выводу о необходимости более тщательной детализации процедур в рамках общественного контроля. Процедурные правила целесообразно закрепить в отдельном нормативном акте — Федеральном законе «Об общественном контроле за деятельностью полиции». Подготовка проекта и принятие этого важного, призванного повысить общественное доверие и поддержку граждан нормативного правового акта, в первую очередь обусловлено задачами деятельности полиции, их социальным предназначением. Непосредственное вторжение в права и свободы граждан, их ограничение в правоприменительной практике полиции происходит повсеместно и постоянно. Поэтому вероятность превышения полномочий должностных лиц полиции достаточно велика, что требует адекватной оценки и должного реагирования со стороны гражданского общества. В законе должны быть названы предмет, цели, задачи и принципы контроля, полномочия его субъектов, пределы их вмешательства в деятельность полиции, формы контроля и их непосредственное осуществление посредством описания стадий, этапов и действий контролирующих общественных органов, строгой регламентации сроков проведения проверок и видов принимаемых ими решений.

Общественный контроль за деятельностью полиции можно также понимать как организованное наблюдение, осуществляемое в установленной правовой форме невластными субъектами, посредством общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых полицейских актов и принимаемых решений с целью обеспечения общественной безопасности. Организующий характер этой деятельности обуславливает наличие правосубъектности органов контроля, четко сформулированных целей и задач, а также принципов, от успешной реализации которых напрямую зависят результаты общественного контроля.

Особенностью правового положения органов общественного контроля является отсутствие личного интереса в деле. Такая деятельность для них является правом и одновременно обязанностью. Последняя

предполагает ответственность за качество контроля и достоверность его результатов.

Цели общественного контроля за деятельностью полиции состоят: 1) в обеспечении реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общественных объединений и организаций; 2) обеспечении учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и организаций при принятии решений; 3) общественной оценке деятельности полиции.

Достижение указанных целей невозможно без реализации задач общественного контроля. К последним следует отнести:

— вовлечение граждан в процесс оценки работы полиции, положительное воздействие на ее деятельность, повышение уровня доверия населения к деятельности полиции, а также обеспечение тесного взаимодействия полиции с институтами гражданского общества;

— обеспечение прозрачности и открытости деятельности полиции;

— формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению сотрудников полиции;

— повышение эффективности деятельности полиции, а также повышение доверия самой полиции к инициативам общественности, механизмам общественного контроля.

В теории права принципы — это выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни. В принципах содержание права, всей правовой системы раскрывается углубленно: в них непосредственно выявляются сущность права, его основы, закономерности общественной жизни, ее тенденции и потребности¹. Принципы представляют собой своеобразный фундамент, на котором должна держаться вся система общественного контроля за деятельностью полиции. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» называет 12 принципов общественного контроля. Реальная оценка их прочности может быть дана только после того, когда включится весь механизм общественного контроля. Полагаем, это произойдет нескоро, потребуются годы работы. Вместе с тем уже сейчас нельзя не обратить внимания на один из сформулированных законодателем в статье 6 названного Закона так называемых принципов общественного контроля, а именно: «презумпцию добросовестности деятельности органов государственной власти, органов мест-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981. С. 98.

ного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль».

В российском законодательстве презумпция добросовестности впервые была установлена в п. 3 ст. 6 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. № 2211-1. Неудивительно, что большинство работ, посвященных исследованию презумпции добросовестности как правовой категории, подготовлено именно представителями науки гражданского права.

В тоже время и в публичных отраслях права активно используется термин «презумпция добросовестности». К примеру, 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» в статье 3 закрепил презумпцию добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в качестве одного из принципов защиты их прав и законных интересов. Но, если представителям бизнес-сообщества, не наделенным властными полномочиями, государство предоставляет дополнительные гарантии охраны их законных интересов, то требование к общественным контролерам презюмировать до проверки «добросовестность», например, полиции, на наш взгляд, сомнительно. Не совсем ясно, что вкладывал в содержание указанной презумпции законодатель, устанавливая ее в статье 6 Закона об общественном контроле? Закрепление в различных нормативных актах этой не до конца исследованной презумпции, по многим параметрам схожей с презумпцией невиновности, может негативно сказаться на уровне доверия между сторонами общественного контроля.

Полагаем допустимым рассматривать общественный контроль за деятельностью полиции еще и как систему обладающих правосубъектностью и определенных в законе негосударственных (немуниципальных) контролирующих субъектов. Так, в словаре С.И. Ожегова слово «контроль» приведено в двух значениях: с одной стороны, «проверка, а также наблюдение с целью проверки», с другой — «лица, занимающиеся этим делом, контролеры»¹.

Традиционно в науке административного права принято подразделять невластных субъектов правоотношений в сфере государственного

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. 20-е изд., стереотип. – М., 1989. С. 237.

управления на индивидуальных и коллективных. В соответствии со ст. 50 Федерального закона «О полиции» общественный контроль за ее деятельностью осуществляют непосредственно граждане, общественные объединения, а также Общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, формируемые при МВД России и его территориальных органах.

К индивидуальным субъектам общественного контроля относятся граждане Российской Федерации. Они вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Право граждан обращаться в государственные органы лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения закреплено в статье 33 Конституции РФ. Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ регулируются правоотношения, связанные с реализацией этого конституционного права, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан.

Формой контроля граждан за деятельностью полиции, реализующей принципы открытости и публичности, создающей условия для получения достоверной информации о деятельности полиции, являются регулярные отчеты перед населением должностных лиц полиции, и в первую очередь участковых уполномоченных полиции. Еще одной формой общественного контроля за деятельностью сотрудников полиции является участие граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Несение службы совместно с представителями общественности, которые имеют возможность наблюдать за деятельностью полиции и оценить ее, дисциплинирует сотрудников, побуждает их добросовестно исполнять служебные обязанности, не допускать нарушений.

Коллективными субъектами выступают: общественные объединения; Общественная палата РФ; общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, формируемые при МВД России и его территориальных органах.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг и общественное обсуждение, а также принимают участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных действующим законодательством.

При осуществлении контроля за деятельностью полиции Общественная палата РФ вправе: проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия; давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации; проводить экспертизу законопроектов и проектов подзаконных нормативных правовых актов; приглашать руководителей МВД России на пленарные заседания Общественной палаты; направлять членов Общественной палаты для участия в заседаниях коллегии МВД России; направлять запросы Общественной палаты в МВД России по вопросам деятельности полиции; участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в формировании общественных наблюдательных комиссий, приостановлении и прекращении их деятельности, наделении полномочиями и прекращении полномочий членов общественной наблюдательной комиссии.

Еще одной группой субъектов, наделенных правом осуществления общественного контроля за деятельностью полиции, выступают общественные советы при МВД России и его территориальных органах.

Общественный совет для выполнения возложенных на него задач имеет право: запрашивать информацию о деятельности органов внутренних дел, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций; заслушивать информацию должностных лиц МВД России и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; вносить предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел; создавать по вопросам, отнесенным к компетенции Общественного совета, комиссии и рабочие группы, в состав которых могут входить по согласованию с руководителями соответствующих органов внутренних дел сотрудники органов внутренних дел, а также государственные гражданские и муниципальные служащие, представители общественных объединений и организаций; принимать участие в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел; оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов.

Реализуя контрольные полномочия, члены общественных советов имеют право: посещать без специального разрешения помещения, занимаемые органами внутренних дел, места принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц и лиц, подвергнутых административному аресту; знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов сотрудниками органов внутренних дел, а также с результатами рассмотрения таких обращений; ходатайствовать перед должностными лицами МВД России о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, принимать участие в таких проверках и знакомиться с их результатами; участвовать в работе совещаний, проводимых органами внутренних дел; присутствовать при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан.

В последние годы в научной литературе в качестве одной из насущных проблем действенности общественного контроля называется отсутствие механизма привлечения к юридической ответственности за воспрепятствование его осуществлению. Административная ответственность в соответствии со ст. 19.32 КоАП РФ предусмотрена только за нарушение законодательства об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Считаем, что с разрешением данного вопроса все же не стоит торопиться. Приходится констатировать, что при наличии достаточного объема материальных норм в области общественного контроля, нормы, призванные их реализовывать, и которые чаще всего нарушаются, еще только начинают формироваться. По верному замечанию первого заместителя секретаря Общественной палаты России В.В. Гриба существующие объективные проблемы общественного контроля могут быть устранены в ходе дальнейшей законотворческой работы¹. Вполне допускаем, что в настоящее время принятие норм об административной или даже уголовной ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле вызовет существенные трудности у работников прокуратуры, которым придется строить доказательственную базу в условиях реально существующей правовой неопределенности.

¹ Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 37.

Таким образом, в процессе осуществления общественного контроля полиция информируется о недостатках, упущениях, нарушениях в ее работе, о мнении населения о ее деятельности. Общественный контроль необходим, прежде всего, для установления реальной картины степени защищенности граждан от противоправных посягательств. Солидарны с Ю.А. Дмитриевым, указавшим, что «контроль, кем бы он ни осуществлялся, — это одна из форм управления, реализуемая с целью не только дать оценку контролируемым общественным отношениям, но и изменить их содержание, привести их в некую искомую, в правовом государстве — соответствующую закону форму»¹.

Общественное мнение признается одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. Своевременное реагирование полицией на замечания и предложения, связанные с ее деятельностью, поступающие от субъектов общественного контроля, способствует устранению выявленных недостатков и нарушений, предупреждению их негативных последствий, повышению ответственности сотрудников полиции.

Общественный контроль должен осуществляться не только за юрисдикционной деятельностью полиции, но и за качеством предоставления ею государственных услуг, в том числе в сфере оборота оружия, регистрации транспортных средств и т.д. Важно помнить, что от эффективности общественного контроля напрямую зависят результативность деятельности полиции и состояние дисциплины и законности среди ее сотрудников.

Список литературы

1. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1981. Т. 1. С. 98.
2. Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 37.
3. Дмитриев Ю.А. Осуществление общественного контроля в России без участия гражданского общества // Современное право. 2014. № 8. С. 44.
4. Ильченко В.А. Взаимоотношения общества и полиции за рубежом и в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 139.

¹ Дмитриев Ю.А. Осуществление общественного контроля в России без участия гражданского общества // Современное право. 2014. № 8. С. 44.

5. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 9.
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 20-е изд., стереотип. – М., 1989. С. 237.

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Р.Н. Самойлюк

Нижегородская академия МВД России

Нарушение правил дорожного движения на сегодняшний день является одной из наиболее значимых сфер, где преобразования в применяемых механизмах правового регулирования, особенно повышение властного воздействия государства на участников общественных отношений, дают высокую эффективность, вот почему законодатель именно к этому способу часто обращает внимание. Важно сказать о том, что учет общественного мнения необходим, так как помогает законодателю понять необходимость введения тех или иных изменений в области правового регулирования обеспечения безопасности дорожного движения. По опросам граждан главным фактором нарушения правил дорожного движения, по мнению россиян, является невысокий уровень культурного развития участников дорожного движения, независимо от их социального статуса (47%). 20% считают, что дело в недостаточно жестких санкциях за нарушение правил дорожного движения, 18% — в его неэффективной организации. В 11% случаев респонденты указывают на наличие привилегий у отдельных водителей. При этом общественные ожидания и фактически наблюдаемые результаты увеличения области применения государственного воздействия в сфере обеспечения безопасности дорожного движения во многом противоречат друг другу. Так, задавая вопрос «Повлияет ли на улучшение ситуации на дорогах повышение штрафов?» в опросе, который проводился на сайте «Вести FM», 40% респондентов ответили «да», 55% — «нет», а 5% затруднились в ответе на данный вопрос, а когда этой же аудитории задали вопрос «Поменялась ли обстановка на дорогах после увеличения штрафов?», всего лишь 19% отвечавших дали согласие, 63% утвердительно сказали «нет», а 19% говори о том, что не придают этому значения или совсем не обращают внимания.

При принятии законодательными органами решений об изменении норм, регулирующих отношения в сфере безопасности дорожного дви-

жения, на наш взгляд, очень важно и необходимо учитывать общественное мнение. Это обусловлено рядом обстоятельств, о которых мы будем говорить далее.

Во-первых, общественность понимает, что результативным способом является повышение штрафных санкций за совершение административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, когда органы государственной власти «бьют рублем по карману» правонарушителей и довольно ощутимо, лица, нарушавшие правила дорожного движения, начинают задумываться о дальнейшем нарушении. На эффективность способов убеждения в рассматриваемой сфере никто не возлагает каких-либо реальных надежд. В 2014 г., когда Государственная дума осуществляла рассмотрение законопроектов об ужесточении наказаний за нарушение ПДД, опросы населения говорят о том, что слишком мягкими наказания считали 29% опрошенных, напротив, чересчур жёсткими — лишь 15%. Более 50% граждан выступили за ужесточение наказаний для нарушителей ПДД и лишь четверть — против. Отвечая на вопрос «как усовершенствовать контроль над соблюдением правил дорожного движения?», большинство респондентов, как ранее, так и сейчас, выбирают разного рода меры косвенного и прямого контроля со стороны государственных органов. По данным опроса «Вести FM»: 20% полагают необходимым увеличение числа камер видеонаблюдения; 3% — за увеличение численности инспекторов дорожно-патрульной службы непосредственно (как на городских дорогах, так и на загородных трассах); 28% — за проведение внутреннего анализа деятельности личного состав ГИБДД и в случае необходимости, в отношении сотрудников, показывающих низкую работоспособность или нарушающих систематически служебную дисциплину, принятие мер дисциплинарного воздействия, а 39% — за реализацию всех вышеперечисленных способов воздействия. Также в другом опросе (ВЦИОМ) в качестве эффективных способов воздействия, направленных на применение наказания за нарушение правил дорожного движения, выбрали: применение более строго наказания за повторные нарушения — 78%, использование системы ГЛОНАСС и видеонаблюдения — 75%, установку на служебных машинах ГИБДД видеокamer и устройств для фиксации скорости — 90%, фиксацию нарушения правил дорожного движения на основе автомобильных регистраторов частных лиц — 79%.

Во-вторых, из опросов нам становится видно, что в применении механизма правового регулирования законодателями должна быть определена та грань, которая устанавливает меры ответственности как макси-

мально эффективные и при этом минимально социально конфликтные. Если говорить другими словами, можно сказать, что используемый способ правового регулирования, прежде всего это касается сферы государственного принуждения, должен включать в себя значимое профилактическое воздействие на соответствующем уровне приемлемости самим обществом. Наказание должно быть справедливым, а не унижительным, а унижительным только в той части, в какой это воспринимает общество. В этой связи необходимо акцентировать внимание на том, какие способы воздействия на правонарушителей правил дорожного движения считаются наиболее эффективными непосредственно сами участники дорожного движения. В результате опроса, произведенного ВЦИОМ, среди мер воздействия по ужесточению наказаний участников дорожного движения, нарушающих установленные правила, наиболее популярны: административный арест на срок до 15 суток (49% опрошенных одобряют, 28% не одобряет эту меру наказания); увеличение списка административных правонарушений, за которые суд может принять решение о лишении прав (одобряют 48%, не одобряют 27%); и увеличение минимального размера штрафа со 100 рублей до 3000 рублей (одобряют 47%, не одобряют 34%). Увеличение размера штрафов от 5 до 10 раз скорее не одобряется респондентами (одобряют 41%, не одобряют 54%). Обратим внимание на то, что, несмотря на отрицательное восприятие обществом увеличения штрафных санкций, многие водители на собственном примере соглашались с тем, что к выполнению требований закона и соблюдению правила об использовании ремней безопасности их подтолкнул увеличенный с 1 января 2008 г. одновременно в 5 раз (со 100 до 500 рублей), размер штрафа по статье 12.6 КоАП РФ¹.

Анализируя данный вопрос, хотелось бы отметить, что штрафная санкция является негативным экономическим стимулом, что определяет возможность привязки указанной формы реализации механизма правового регулирования к различным показателям экономической деятельности. По результатам опроса, граждане России высказывают мнение против увеличения штрафов, аргументируя это тем, что от увеличения штрафных санкций пострадают лица, у которых низкий уровень дохода, а для состоятельных граждан данные санкции не окажут существенного воздействия, и они будут продолжать нарушать правила дорожного

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015) // Парламентская газета от 5 января 2002 г. № 2–5.

движения (9%), в том числе увеличивать штрафы нет необходимости по причине низкого уровня доходов большинства населения (8%). В связи с этим на сегодняшний день широко обсуждается вопрос о возможности привязки штрафов за нарушение правил дорожного движения к доходам водителей (например, в государстве Швейцария такая норма уже существует и эффективно действует) или стоимости автомобиля, с чем соглашаются 27% опрошенных.

Определяя роль общественного мнения в области обеспечения безопасности дорожного движения, необходимо рассмотреть ряд критериев, которые являются наиболее важными в данной сфере регулирования.

Один из главных критериев, который нами будет рассмотрен, «управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения» — также имеет отношение к сфере нарушений правил дорожного движения, тем не менее, в силу большой общественной опасности требует введения более жестких санкций со стороны законодательных органов. Серия ДТП, которые носят характер общественно-резонансных, с участием водителей в состоянии наркотического и алкогольного опьянения, произошедших в 2014 г., стимулировала поддержку обществом ужесточения наказания за управление транспортным средством в состоянии опьянения. Так, большее одобрение общества вызывает предложение приравнять управление транспортным средством в состоянии опьянения, повлекшее гибель человека, к умышленному убийству и увеличить максимальный срок лишения свободы с 7 до 15 лет (79%), а введение более жестких мер ответственности в данном случае — пожизненное лишение свободы — опрошенные восприняли гораздо критичнее (58%). Большую поддержку получила идея введения наказания за систематическое нарушение правил дорожного движения (81%). Меньшую поддержку россиян получила идея введения запрета на примирение сторон после ДТП со смертельным исходом, во избежание инцидентов, связанных с подкупом родственников погибших со стороны виновного в ДТП — 69%. За привлечение к уголовной ответственности водителей в состоянии алкогольного опьянения, даже если они не совершали ДТП, а попросту были задержаны сотрудниками ДПС — 69%. Немного меньше сторонников оказалось у идеи конфисковать транспортное средство, в случае если лицо второй раз задержано в состоянии алкогольного опьянения за рулем (58%). На сегодня эту меру воздействия, но только в сфере охраны природоохран-ных ресурсов, предложено ввести в Республике Беларусь.

Далее рассмотрим не менее важный критерий, а именно нарушение правил эксплуатации транспортных средств и перевозки пассажиров. На наш взгляд, необходимо провести параллель с другим критерием эффективности системы — низким уровнем технологической оснащённости и безопасности эксплуатируемых транспортных средств. Первый критерий во многом взаимосвязан с ранее рассмотренным (нарушение правил дорожного движения), поэтому увеличение сферы применения механизма правового регулирования также является эффективным, но, с нашей точки зрения, применение мер убеждения в этой части также может быть результативным. Например, большая пропагандистская, агитационная и профилактическая деятельность, которая применяется в последние годы, связанная с использованием детских кресел безопасности, а также удерживающих устройств, как мы представляем, даёт свой эффект: часто водители, пренебрегая личной безопасностью, достаточно серьёзно относятся к безопасности своих детей. Если подкрепить меру поощрения мерой принуждения, то эффект может быть ещё больше. Статистические данные, предоставленные из Ассоциации страховщиков Германии, а также дорожной полицией этого государства, свидетельствуют о том, что с момента введения в 1993 г. штрафных санкций за осуществление перевозки детей без автомобильных кресел (на сегодняшний день приравнивается к 40 евро) смертность детей-пассажиров, ставших участниками ДТП, упала на 75%, а травматизм снизился на 57% (за период в 15 лет по конец 2007 г.). Опыт, приведенный нами выше, показал, что может быть полезным и для России, поскольку, согласно статистике, за 11 месяцев 2012 г. произошло 8258 аварий с участием детей-пассажиров, при этом в каждой десятой аварии ребенок не находился в детском кресле.

Как мы говорили ранее, по каждой из выявленных точек уязвимости в рамках осуществления правового регулирования необходимо произвести оценку эффективности имеющихся и потенциально возможных механизмов. Так как по каждому из разбираемых направлений возможно применение нескольких механизмов правового регулирования, то исходя из общих целей и задач, стоящих перед субъектом управления, необходимо произвести сравнение затрат времени, финансов, человеческих и прочих ресурсов. При этом важно понимать, что наиболее правильный и быстро действующий механизм правового регулирования может быть не всегда на практике наиболее эффективным. К примеру, не имеет смысла, в силу бесперспективности данной меры, регулярно увеличивать штрафы за выезд на полосу встречного движения, превышение

скорости и другие правонарушения, если при этом не учитывать дорожно-транспортную инфраструктуру, дающую возможность для владельцев транспортных средств перемещаться на личных автомобилях без нарушения правил дорожного движения. Несомненно, несмотря на то, что общий уровень культуры управления транспортными средствами российских автовладельцев является низким, нарушения ПДД в большинстве случаев происходят не из-за демонстративного пренебрежения установленными нормами права, не ради самих нарушений, а ввиду желания пройти намеченный путь с минимальными затратами времени. Если государство в перспективе, с учетом роста числа автомобилей, обеспечит надлежащую пропускную способность дорожно-транспортной среды, то не будет ни необходимости нарушать установленные правила, ни привлекать к ответственности за многие деяния, в настоящее время признаваемые правонарушениями.

Рассматривая роль общественного мнения, нужно говорить о нём как о социальном явлении, которое только начинает развиваться как самостоятельный общественный феномен. Также можно сказать о том, что общественное мнение зависит от того общества, в котором оно формируется и развивается, от принципов этого общества, от культурных ценностей и степени демократизации общественного строя. Также можно заметить, что у общественного мнения есть своя структура, сущность, критерии и т.д., как и у любого социального явления. Это в очередной раз доказывает, что общественное мнение играет важную роль в деятельности органов власти на сегодняшний день.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015) // Парламентская газета от 5 января 2002 г. № 2–5.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

В.А. Ильченко

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Статья 50 Закона «О полиции» предусматривает «общественный контроль за деятельностью полиции». Его осуществляют непосредственно граждане, общественные объединения, а также Общественная палата Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, формируемые при МВД России и его территориальных органах.

Нормативно-правовое закрепление данной формы контроля в виде отдельной статьи обусловлено его значимостью для деятельности полиции. Провозглашая и формируя новый тип взаимоотношений между правоохранительными органами и обществом, конкретным гражданином, законодатель делает полицию открытой для такого контроля.

Общественный контроль за деятельностью полиции со стороны граждан является производным от их права, закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы.

При установлении принципа открытости и публичности деятельности полиции определено: граждане, общественные объединения и организации имеют право получать достоверную информацию о деятельности полиции, а равно получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением сведений, доступ к которым ограничен федеральным законом. Задачам контроля граждан за деятельностью полиции служат регулярные отчёты участковых уполномоченных полиции, а также других должностных лиц¹.

Например, Общественный совет при ГУ МВД России по Нижегородской области начал свою работу 15 сентября 2011 года. Срок полномочий членов Общественного совета истекает через два года со дня его первого заседания. Поэтому с 15 сентября 2013 года Общественный

¹ Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – М.: Деловой двор. 2011.

совет при ГУ МВД России по Нижегородской области продолжил свою работу в обновленном составе. Соответственно Общественный совет при ГУ МВД России по Нижегородской области созыва 2013–2015 гг. начал свою работу 15 сентября 2013 года.

Количественный состав Общественного совета определяется начальником ГУ МВД России по Нижегородской области. В состав совета области входят 24 человека: представители СМИ, общественных и правозащитных организаций, образовательных и культурных учреждений Нижнего Новгорода. Председатель совета — исполнительный директор некоммерческой организации «Фонд ипотечного жилищного кредитования Волготрансгазжилстрой» (генерал-лейтенант милиции в отставке) Потапов В.А. Заместитель председателя — генеральный директор телекомпании «Волга» С.Ф. Лаптев. Заседания Общественного совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Члены Общественного совета имеют удостоверение, образец которого утверждает министр внутренних дел Российской Федерации. Они обязаны соблюдать Кодекс этики члена Общественного совета, который утверждает Общественным советом при МВД России. Целью такого Кодекса является обобщение этических норм и установление правил поведения для достойного выполнения своей деятельности, а также содействие укреплению авторитета органов внутренних дел, доверия граждан к Министерству внутренних дел Российской Федерации и его территориальным органам и обеспечение единых норм поведения членов общественных советов.

Порядок деятельности Общественного совета и вопросы внутренней организации его работы определяются регламентом, который утверждается Общественным советом по согласованию с начальником ГУ МВД России по Нижегородской области. Заседания Общественного совета ведёт председатель Общественного совета или, по его поручению, один из его заместителей. Решения Общественного совета оформляются протоколом, который подписывает председатель Общественного совета или его заместитель, председательствовавший на заседании. Решения Общественного совета носят рекомендательный характер¹.

За текущий период 2014 года в средствах массовой информации было размещено 1094 материала о проведенной общественниками работе по укреплению имиджа полицейских Нижегородской области и контро-

¹ Положения об Общественном совете при ГУ МВД России по Нижегородской области. <http://52.mvd.ru/documeNet/1280333>.

лю над полицейскими ведомствами, из которых 500 печатных материалов, 260 видео- и 168 радиорепортажей, 166 информационных сообщений на новостных лентах информагентств, отражающих деятельность общественных советов при органах внутренних дел региона. К I кварталу 2015 года размещено 1473 материала о проведенной общественниками работе по укреплению имиджа полицейских Нижегородской области и контролю над полицейскими ведомствами, из которых 409 печатных материалов, 368 видео- и 246 радиорепортажей, 450 информационных сообщений на новостных лентах информагентств, отражающих деятельность общественных советов при органах внутренних дел региона¹.

Приведенные выше данные свидетельствуют о значительном увеличении материалов, которые появились благодаря деятельности Общественного совета. К 2015 году, по сравнению с 2014 годом, количество размещенных материалов, отражающих работу сотрудников полиции и способствующих поддержанию позитивного имиджа полицейских, увеличилось более чем в 5 раз.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения 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, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Закон регулирует участие общества в обеспечении режима законности деятельности органов государственной власти и организаций.

Общественный контроль за деятельностью власти является древним институтом и имеет исторические корни. Например, собрание граждан в Древней Греции и Риме или народные вече на Руси. В СССР существовало подобие института общественного контроля за действиями институтов государственной органов, который именовался народным контролем, являвшимся частью общественно-государственного аппарата во главе с коммунистической партией и гражданским контролем, представлявших собой независимую группу граждан, например, такую как

¹ Информация об изучении деятельности Общественного совета при ГУ МВД России по Нижегородской области // По материалам ГУ МВД России по Нижегородской области за 2014–2015 годы.

Московская Хельсинкская группа, созданная в 1976 году. Несмотря на то, что народный контроль имел определенную группу граждан, свою правовую базу, систему органов, его нельзя считать общественным, потому что правила, работа и нормы предлагали представители государства. Иными словами, народный контроль являлся разновидностью государственного контроля.

На сегодняшнее время в Российской Федерации можно выделить три этапа развития института общественного контроля за деятельностью МВД. Первый — 1991–2001 гг. — носит инициативный характер, к примеру, стихийное посещение отделов внутренних дел, изоляторов временного содержания, наблюдение за работой сотрудников. Второй — 2002–2008 гг. — носит законотворческий характер, так как был принят важный законодательный акт — Федеральный закон РФ от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», по которому создали институт общественных наблюдательных комиссий (ОНК). Третий — 2008–2014 гг. — носит практический характер: период «привыкания» закрытых систем к контролю со стороны общественности; решения различных проблем, финансовых и организационных; формирования сообществ¹.

На конференции «Актуальные проблемы развития системы общественного контроля в РФ», которая состоялась в июле 2014 года в Общественной палате РФ, было принято решение учредить Российскую ассоциацию общественного контроля. Общественный деятель Е. Тополева-Солдунова говорит о том, что в законе «Об общественном контроле в РФ» в качестве субъектов представлены только Общественная палата и общественные советы. В общественном контроле могут участвовать граждане, никто не запрещает контролировать такие организации. Частные лица не могут быть допущены к документам, определенной информации подконтрольной организации. Поэтому для того чтобы граждане и некоммерческие организации могли полноправно занимать-

¹ Практики общественного контроля за деятельностью полиции: Методическое пособие / Сост. Д. Мещеряков. — М.: Московская Хельсинкская группа, 2014. С. 7–8.

ся общественным контролем, необходимо создать определенные механизмы¹.

По мнению О.А. Околесновой, граждане как носители права на доступ к информации являются основными субъектами общественного контроля. Поэтому им необходимо дать возможность участвовать в процедурах общественного контроля путем реализации принципа информационной открытости и внедрения информационно-коммуникационных технологий. Такое участие должно быть возможно в индивидуальном порядке, в том числе как с использованием средств электронной демократии и иных информационно-коммуникационных технологий, так и через участие в мероприятиях, организуемых иными субъектами общественного контроля².

В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП) 26 ноября 2012 года в рамках исследования темы «Государство и гражданское общество» был проведен круглый стол, посвященный проблемам эффективности институтов общественного контроля.

Опыт повышения эффективности общественного контроля в зарубежных государствах рассмотрела заведующая отделом конституционного и административного законодательства иностранных государств ИЗиСП кандидат юридических наук И.Г. Тимошенко. Например, в Великобритании широко применяются электронные формы общественного контроля, электронный документооборот, отслеживание движения документов, в том числе жалоб; ведется общественный контроль над доходами и расходами, административными актами. Процедура доступа к административным документам — юридическое средство реализации права на информацию, которое создает возможность общественного контроля.

Реализуется концепция открытого правительства. Созданы общественные органы при органах исполнительной власти: от советов при Президенте и до муниципального уровня. Общественные советы при министерствах (ведомствах) выполняют консультативные функции. Проводятся открытые заседания парламента, а в ряде стран — и органов

¹ Эксперт КГИ Елена Тополева-Солдунова о Российской ассоциации общественного контроля // Сайт Комитета гражданских инициатив http://komitetgi.ru/News/News/1665/#U_g_168_XV_MI.

² Околеснова О.А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. С. 8.

исполнительной власти. В США действует Закон «О Правительстве в солнечном свете», предусматривающий возможность открытых заседаний многих правительственных ведомств. Закон устанавливает правила, гарантирующие общественности возможность присутствовать на таких заседаниях. Осуществляется контроль над прокуратурой и полицией¹.

Участие граждан в контроле за работой отделений органов внутренних дел в Российской Федерации развивается давно. На законодательном уровне закреплено создание федерального и региональных общественных советов при МВД России и его территориальных органах и общественных наблюдательных комиссий (ОНК), члены которых обладают специальными полномочиями для оценки работы полицейских и мониторинга ситуации с правами задержанных и правами человека в целом. Еще до создания в 2008 году ОНК правозащитники в разных регионах вели мониторинг отделений, в то время еще милиции: как соблюдаются права задержанных, как осуществляется приём заявлений у посетителей. Тогда получила известность акция под названием: «Неделя посещений милиции», проводившаяся несколько лет подряд в различных странах, включая и Россию².

В принципе контроль за деятельностью полиции (а также органов государственной власти) можно разделить на санкционированный (участники получают соответствующие разрешения от органов государственной власти, наделяются специальными полномочиями) и гражданский (такой контроль основывается на гражданских правах и свободах в целом — праве участвовать в управлении государством, получать информацию от государственных органов; участие в подобном роде деятельности не требует специального разрешения и может не оговариваться в законодательных актах).

В рамках контроля за деятельностью органов власти (также в рамках общественных советов и ОНК) его участники должны обладать необходимым экспертным уровнем, что также сужает число возможных участников. С 2012 года Объединенная группа общественного наблюдения (ОГОН) организует различные кампании и действия по гражданскому

¹ Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130–133.

² Неделя посещений милиции – Обзор // Сайт глобального альянса Altus. URL: http://www.altus.org/iNdex.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=0&language=ru.

контролю за деятельностью органов власти, сюда относится и сфера взаимодействия граждан с полицией.

Акции гражданского мониторинга работы отделений полиции — дни и декады проверки отделений полиции (ДПО), которые прошли 26 января, с 19 по 28 апреля 2013 года и с 21 по 30 апреля 2014 года, организованные ОГОН при поддержке МХГ, «Трансперенси Интернейшнл-Р» и Молодежного правозащитного движения. Участники ОГОН решили провести мониторинг публичной части отделений полиции, куда в идеальной ситуации доступ должен иметь любой человек. ДПО ставят своей целью вовлечение большого числа граждан в разных регионах России в действия, которые способствуют открытости отделений полиции. Одна из основных идей состоит в том, что именно массовое участие граждан в осуществлении контроля за деятельностью полиции и содействие в улучшении её работы при системном подходе сможет давать позитивные результаты. Мониторинг отделений полиции производится по следующим параметрам: простота нахождения (наличие указателей, внешнее оформление); доступность (возможность свободно войти в отделение без специального разрешения, доступ для людей с ограниченными возможностями, понятность правил и обязательных условий входа, в частности личный досмотр, проверка документов); внутреннее информационное обеспечение (наличие, качество и полнота информационных материалов о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции, наличие номера горячей линии, контактов ОНК, Общественного совета при управлении МВД России, управления собственной безопасности, регионального уполномоченного по правам человека; информация о начальнике и сотрудниках отделения полиции, графике приема, специфике работы отделения и т.п.); открытость (отношение сотрудников к посетителям, возможность встретиться с руководителям отделения или другим ответственным и задать вопросы о работе отделения; предоставленные условия работы с посетителями и заявителями).

Данные критерии позволяют оценить как открытость и доступность отделений полиции, так и базовую готовность к работе с задержанными и посетителями. Целью мониторинга является сотрудничество между гражданами и правоохранительными органами для совместного решения существующих проблем и улучшения текущей работы. Участники мониторинга должны быть принципиальны и беспристрастны¹.

¹ Принципы работы Объединенной группы общественного наблюдения / Сайт ОГОН. URL: <http://ogo№-watch.org/pri№ciples>.

По возможности мониторинг должен способствовать улучшению условий работы самих полицейских. С 21 по 30 апреля 2014 года к проведению ДПО присоединились группы из более чем 27 городов и населенных пунктов России, а всего было проверено 100 отделений. Среди участников были и начинающие, и уже опытные правозащитники, гражданские активисты и обычные граждане, а в некоторых регионах — члены общественных советов и ОНК. 27 апреля 2014 года в Москве за несколько часов участники и волонтеры ОГОН посетили 16 отделов полиции в разных районах города. В ходе проверок участники не столкнулись с какими-либо сложностями в доступе к получению полной информации¹.

Гражданские активисты, которые участвовали в ДПО, за информацией обращались к сайтам, которые были созданы раньше и в настоящее время уже не являются официальными сайтами МВД России, т.е. не относятся к доменной группе *mvd.ru*. На неофициальных сайтах найти необходимую информацию довольно сложно. Это касается в первую очередь адресов и контактных данных отделений полиции (есть в 74% случаях), графика приёма (43%), образцов заявлений (17%). В то же время поиск информации о 100 отделах полиции на сайтах доменной группы *mvd.ru* показал, что все необходимые данные там представлены.

Гражданский мониторинг работы полицейских отделений, который проводили два года в рамках ДПО, стал первым общероссийским исследованием, преследовавшим цели, с одной стороны, поиска проблемных моментов в деятельности полицейских, а с другой — повышения уровня доверия между правоохранительными органами и обществом. Первый шаг к системному контролю за деятельностью правоохранительных органов — проверки отделений полиции. Следующие шаги могут быть самыми разнообразными: от конкурсов плакатов с информацией для задержанных до создания онлайн-карты отделений полиции с комментариями и мобильного приложения для оперативной оценки отделения и т.п. Все зависит от настойчивости гражданского общества и готовности полицейских к взаимодействию с активистами².

¹ В Москве наблюдатели за три часа проверили 16 отделов полиции // URL: <http://ogo№-watch.org/№code/115>.

² Практики общественного контроля за деятельностью полиции: Методическое пособие / Сост. Д. Мещеряков. — М.: Московская Хельсинкская группа, 2014. С. 22, 24.

Таким образом, общественные советы помогают полиции путем проведения конференций, анкетирования, передачи информации об их деятельности в СМИ. Новый закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» открывает для общества возможности в целях контроля работы органов правопорядка. Активные граждане способствуют укреплению имиджа полицейских путем совместного взаимодействия и сотрудничества.

Список литературы

1. Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – М.: Деловой двор. 2011.
2. В Москве наблюдатели за три часа проверили 16 отделов полиции // URL: <http://ogonews.org/node/115>.
3. Информация об изучении деятельности Общественного совета при ГУ МВД России по Нижегородской области // По материалам ГУ МВД России по Нижегородской области за 2014–2015 годы.
4. Неделя посещений милиции – Обзор // Сайт глобального альянса Altus. URL: http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=0&lang=ru.
5. Практики общественного контроля за деятельностью полиции: Методическое пособие / Сост. Д. Мещеряков. – М.: Московская Хельсинкская группа, 2014. С. 7–8.
6. Околеснова О.А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. С. 8.
7. Положения об Общественном совете при ГУ МВД России по Нижегородской области. <http://52.mvd.ru/document/1280333>.
8. Практики общественного контроля за деятельностью полиции: Методическое пособие / Сост. Д. Мещеряков. – М.: Московская Хельсинкская группа, 2014. С. 22, 24.
9. Принципы работы Объединенной группы общественного наблюдения / Сайт ОГОН. URL: <http://ogonews.org/principles>.
10. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С.130–133.
11. Эксперт КГИ Елена Тополева-Солдунова о Российской ассоциации общественного контроля // Сайт Комитета гражданских инициатив http://komitetgi.ru/news/news/1665/#U_g168XV_MI.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

М.А. Соколова

Нижегородская правовая академия

Статья 3 Конституции РФ гласит, что источником власти является многонациональный народ, который может осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления¹. Однако и в том, и в другом случае во главе угла должны стоять интересы населения, следовательно, осуществление государственной и муниципальной власти соответствующими органами должно контролироваться населением.

Во исполнение этой нормы в 2014 году был принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в РФ». В нем было сформулировано определение общественного контроля, цели, задачи, принципы его осуществления, перечислены субъекты общественного контроля, кратко определены основные формы его осуществления². Однако данный документ изначально позиционировался как рамочный, требующий детализации в иных законах и других правовых актах. В частности, на это указывает его название и большое количество бланкетных норм. Предполагалось, что положения данного закона станут основой для создания соответствующей правовой базы применительно к отдельным видам общественного контроля, к отдельным органам, в отношении которых будет осуществляться контроль. Член Общественной палаты Иосиф Дискин отмечает: «Это только фрагмент огромной деятельности

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета, № 163 от 23.07.2014.

по развитию системы общественного контроля над органами власти на всех уровнях»¹.

Вопрос осуществления контроля на муниципальном уровне приобретает особое значение и актуальность, так как местное самоуправление наиболее приближено к населению; решает вопросы, касающиеся каждого человека (устройство детей в дошкольные и школьные образовательные учреждения, организация транспортных услуг в границах муниципального образования, проблемы ЖКХ и т.д.).

В ряде муниципальных образований во исполнение вышеназванного федерального закона были приняты положения об общественном контроле в муниципальном образовании. Например, в поселке Прямицыно собранием депутатов было принято положение «Об общественном контроле в муниципальном образовании поселок Прямицыно Октябрьского района Курской области»². Однако, как правило, эти положения носят тоже общий характер, не раскрывают порядка реализации форм общественного контроля. Следовательно, положения, принятые на муниципальном уровне, как правило, не представляют юридической ценности, так как не достигают стоящей перед ними цели — обеспечить реализацию данного права граждан.

На наш взгляд, регламентация общественного контроля должна осуществляться, прежде всего, на федеральном уровне, так как данный вопрос касается не отдельно взятого муниципального образования, а местного самоуправления в целом как самостоятельного уровня публичной власти. В последующем данное направление деятельности целесообразно урегулировать либо посредством принятия качественного федерального закона «Об общественном контроле в муниципальных образованиях», либо внесения соответствующего раздела в муниципальный кодекс, о необходимости принятия которого говорят как теоретики, так и практики³. Однако разработка действительно качественного

¹ Чиновников — под общественный контроль // Электронный ресурс: <http://expert.ru/2014/03/13/chi№ov№ikov---pod-obschestve№№uyij-ko№trol/> (Дата посещения: 01.06.2015).

² Решение собрания депутатов муниципального образования поселок Прямицыно Октябрьского района Курской области от 29.12.2014 № 105 «Об утверждении Положения об общественном контроле в муниципальном образовании поселок Прямицыно Октябрьского района Курской области (с приложением) // Электронный ресурс: http://mu№.rkursk.ru/i№dex.php?mai№_me№u_id=15&pri№et=1&id_mat=66475 (Дата обращения: 01.06.2015).

³ Соловьев С.Г. Муниципальный кодекс РФ: необходимость принятия // Вестник Южно-Уральского университета. 2013. № 1 // Электронный ресурс:

закона требует значительного времени, поэтому первым шагом на пути к созданию полноценной правовой базы этого вопроса может стать пакет изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее 131-ФЗ) и принятие муниципальных актов, конкретизирующих положения федерального закона применительно к конкретным муниципальным образованиям.

На сегодняшний день 131-ФЗ не содержит ни одной статьи, посвященной общественному контролю (!)¹. Если анализировать содержание этого закона, то в некоторых статьях говорится о тех или иных формах воздействия населения на органы местного самоуправления, однако оно очень незначительно.

Статья 24 131-ФЗ закрепляет институт отзыва депутата. На первый взгляд, данная процедура кажется очень эффективной, обеспечивает истинную выборность депутатов населением — жители муниципального образования могут не только наделить лицо полномочиями по осуществлению представительства их интересов, но и прекратить эти полномочия, если они исполняются недобросовестно. Однако в этой же статье устанавливается множество ограничений данной процедуры.

Во-первых, институт отзыва может применяться только при мажоритарной избирательной системе. На наш взгляд, это неправильно. Почему депутат, избранный по мажоритарной системе, в одном случае может быть отозван, если по этой системе избраны все депутаты, а в другом — нет (если часть депутатов избрана по пропорциональной системе)? Кроме того, как объяснить неприкасаемость депутатов-«списочников»? При пропорциональной системе избиратель не только не знает, кто именно из членов победившей партии получит мандат, но и никак не может воздействовать на нерадивого депутата.

Во-вторых, 131-ФЗ предельно ограничивает основания отзыва, относя к ним только противоправные решения или действия депутата в случае их подтверждения в судебном порядке. Привлечь депутата к ответственности очень трудно, так как он обладает дополнительными гарантиями (например, п. 1 ч. 1 ст. 448 УПК РФ устанавливает, что возбуждение уголовного дела в отношении депутата представительного органа

<http://cyberle.Nei№eka.ru/article/№/mu№itsipal№yy-kodeks-rossiyskoy-federatsii-№eobhodimost-pri№yatiya> (Дата обращения: 01.06.2015).

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.

допускается только руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту РФ¹). К тому же привлечение к ответственности осуществляет государство в лице его уполномоченных органов, таким образом, данная форма не является истинной формой контроля населения над депутатами. Кроме того, при совершении некоторых противоправных действий, подтвержденных в судебном порядке, полномочия депутата прекращаются автоматически в силу закона. Например, пункт 5 части 10 статьи 40 131-ФЗ гласит: «полномочия депутата прекращаются досрочно в случае вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда».

В-третьих, видится несправедливой процедура отзыва. Для того чтобы избрать депутата (по мажоритарной системе), нужно, чтобы за него проголосовало относительное большинство, при этом ценз явки не установлен. Для того чтобы прекратить его полномочия, необходимо, чтобы в процедуре отзыва приняло участие более 50 процентов участников процедуры отзыва, при этом за отзыв депутата проголосовало более половины от числа явившихся (п. 8 ст. 70 «Об основных гарантиях избирательных прав...»²).

Что касается Нижнего Новгорода, то процедура отзыва депутата не применяется, так как при формировании представительного органа используется смешанная избирательная система, а остальные должностные лица органов местного самоуправления замещают должности не путем избрания на муниципальных выборах. Таким образом, население никак не может воздействовать на недобросовестных представителей муниципальной власти.

В связи с вышеизложенным предлагаем:

1) распространить процедуру отзыва на все виды избирательных систем. Депутат — избранник народа, и если он работает недобросовестно, народ должен обладать правом прекратить его полномочия вне зависимости от способа избрания;

2) расширить основания отзыва депутатов, дополнив их — невыполнением без уважительных причин предвыборной программы; невыполнением наказов избирателей; систематическим невыполнением своих обязанностей.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с изм. и доп.) // Российская газета. № 249. 22.12.2001.

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (с изм. и доп.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 106 от 15.06.2002.

Кстати, действующее федеральное законодательство не содержит четкого перечня обязанностей депутатов. В связи с этим считаем целесообразным дополнить статью 40 131-ФЗ и наряду с ограничениями и гарантиями четко прописать обязанности депутата. В частности, к ним следует отнести: обязанность являться на заседания представительного органа; обязанность своевременно и в соответствии с законом реагировать на обращения граждан; обязанность в установленные сроки осуществлять личный прием граждан и т.д. За несоблюдение обязанностей следует предусмотреть дисциплинарную ответственность. В качестве видов дисциплинарных взысканий видится целесообразным закрепить замечание и выговор (по аналогии с частью 1 статьи 27 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»¹). Перед применением дисциплинарного взыскания необходимо, чтобы проводилась служебная проверка, в ходе которой учитывались все обстоятельства произошедшего. Поводом для проведения проверки должны служить, в том числе, обращения граждан о допущенном депутатом нарушении. В случае если обязанности не исполняются систематически, это основание для инициирования процедуры отзыва.

В-третьих, упростить процедуру отзыва: а) сократить требуемое количество подписей в поддержку инициативы проведения отзыва до 2 процентов. Федеральный закон устанавливает максимально допустимый процент подписей (5 процентов), однако столь высокий барьер является серьезным препятствием при выдвижении инициативы. Предлагаемая нами цифра позволит сделать данный институт работающим; именно такой, правда, максимальный процент от числа участников установлен для проведения референдума в субъекте РФ (ч. 1 ст. 37 «Об основных гарантиях избирательных прав...»²); б) отменить ценз явки, необходимый для признания процедуры отзыва состоявшейся, так как при проведении муниципальных выборов по мажоритарной системе, как уже отмечалось, ценз явки отсутствует.

Все вышеперечисленные меры обеспечат реальную ответственность депутатов, иных выборных должностных лиц перед населением. Также следует помнить, что в теории права существует два понятия ответ-

¹ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. № 47. 07.03.2007.

² Процедура отзыва депутата проводится по правилам проведения референдума с учетом особенностей процедуры отзыва, отраженных в статье 24 131-ФЗ.

ственности: ретроспективная и позитивная ответственность. Под ретроспективной ответственностью понимается определенная мера лишений, возлагаемая на правонарушителя¹; под позитивной — «осознание своего долга перед обществом»². На сегодняшний день, к сожалению, позитивная ответственность депутата представительного органа перед населением не урегулирована на федеральном уровне. В некоторых муниципальных образованиях те или иные муниципальные акты закрепляют обязанность депутата отчитываться перед избирателями. Например, пункт 5 статьи 24 Устава Дальнегогородского городского округа Приморского края закрепляет обязанность депутата представительного органа отчитываться перед населением не реже одного раза в год³. Аналогичное положение содержится в Регламенте Думы города Невинномысска⁴. В Нижнем Новгороде вопрос отчетности депутатов Городской думы Нижнего Новгорода нормативно не урегулирован. На практике некоторые депутаты публикуют свой отчет ежегодно, другие — реже, некоторые не публикуют вообще. На наш взгляд, такая разница в подходах к данному вопросу нарушает равенство всех граждан, в том числе вне зависимости от места жительства (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ⁵). Почему в одних муниципальных образованиях население знает, что сделано депутатами, представляющими их интересы, в других — нет? Муниципальные правовые акты принимаются органами местного самоуправления (всё тем же представительным органом, который никак не заинтересован ставить своих членов под контроль). Правовой акт, предложенный населением посредством правотворческой инициативы, не подле-

¹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2013.

² Базылев Б.Т. Сущность позитивной ответственности // Правоведение. 1979. № 4 // Электронный ресурс: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=187438> (Дата посещения: 31.05.2015).

³ Устав Дальнегогородского городского округа (принят решением Думы Дальнегогородского городского округа от 10.06.2005 № 68) (с изм. и доп.) // СПС «Консультант плюс», 2015.

⁴ Регламент Думы г. Невинномысска (утвержден решением Думы г. Невинномысска Ставропольского края от 31.10.2012 № 290-26 (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ от 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

жит обязательному принятию уполномоченным органом. В связи с этим считаем необходимым на федеральном уровне обязать депутатов представительного органа муниципального образования отчитываться перед населением ежегодно.

Другой эффективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также контроля над деятельностью органов местного самоуправления являются публичные слушания. Данный институт также требует реформирования. Во-первых, необходимо расширить перечень муниципальных актов, проекты которых должны выноситься на публичные слушания. В частности, к ним следует отнести все муниципальные акты, затрагивающие права и свободы гражданина, за исключением случаев, когда вносимые изменения обусловлены изменением соответствующих федеральных или региональных норм. Это позволит увидеть отношение населения к той или иной инициативе депутатов, обеспечит гражданам возможность напрямую задать депутатам вопросы, касающиеся предстоящих изменений.

Во-вторых, информация о публичных слушаниях должна быть более открытой. На сегодняшний день, к сожалению, большинство жителей города не знают о том, что проходят публичные слушания, какие вопросы на них рассматриваются. С целью обеспечения права каждого на участие в осуществлении местного самоуправления видится необходимым возложить на организационный комитет публичных слушаний обязанность по распространению информации о публичных слушаниях, а также по обеспечению реальной возможности жителей города прийти на публичные слушания¹.

Необходимо четко сформулировать способы распространения информации о месте, времени, рассматриваемом на публичных слушаниях вопросе: в популярных газетах, журналах, на посещаемых Интернет-ресурсах, телевидении, иными способами. Что касается обеспечения реальной возможности участия жителей в публичных слушаниях, например, в Нижнем Новгороде публичные слушания проводятся в Городской думе Нижнего Новгорода; зал, в котором они проходят небольшой и объективно не может вместить большое количество людей. На наш взгляд, публичные слушания целесообразно проводить в лекционном зале вуза, иной аудитории, вмещающей достаточное количество людей. Кроме того, с учетом развития информационных технологий

¹ Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2012.

видится целесообразным предусмотреть возможность дистанционного участия в публичных слушаниях. Они должны транслироваться в режиме реального времени (например, на сайте Городской думы Нижнего Новгорода), граждане могут принять участие посредством заполнения специальной формы на этом же сайте, а также путем присоединения к обсуждению, введя код вебинара, предоставленный организационным комитетом публичных слушаний. Предлагаемая процедура позволит принять участие в публичных слушаниях людям с ограниченными возможностями, пожилым людям. Информация о результатах публичных слушаний также должна быть размещена в СМИ и доведена до сведения максимального количества жителей города.

Еще одной эффективной формой постоянного взаимодействия населения и муниципальной власти, контроля над органами местного самоуправления является создание общественных советов при органах местного самоуправления. 131-ФЗ, к сожалению, ничего не говорит о такой форме. Муниципальные акты Нижнего Новгорода также не содержат положений о консультативных органах. Однако некоторые муниципальные образования активно используют данную форму взаимодействия. Например, в городском округе Дзержинск создан общественный совет при главе города. Этот совет проводит общественные экспертизы правовых актов, планов, программ развития, участвует в обсуждении всех вопросов местного значения, разрабатывает рекомендации по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления¹. Создание такого рода советов укрепляет связь органов местного самоуправления с населением, предоставляет возможность жителям муниципального образования принимать активное участие (не номинальное, а реальное) в решении вопросов местного значения. В Нижнем Новгороде создана Молодежная палата при Городской думе². Безусловно, это также является прогрессивным явлением, но данный консультативный орган ориентирован на определенную возрастную группу, участвует в обсуждении вопросов, касающихся молодежной политики. В связи с этим считаем необходимым создать при Городской думе Нижнего Новгорода общественный совет, в состав которого войдут жители города разных возрастных групп, разного социального положения.

¹Общественный совет при главе города // Электронный ресурс: http://www.dumadzr.ru/iNedex.php?id_page=15&id_catalog=2913 (Дата посещения: 03.06.2015).

² Положение о Молодежной палате при Городской думе города Нижнего Новгорода // Электронный ресурс: / (Дата посещения: 01.06.2015).

На наш взгляд, консультативные органы должны быть закреплены в Уставе муниципального образования (факт их наличия, назначение), а порядок их деятельности, полномочия должны быть прописаны в специальном положении о том или ином органе.

Подводя итог изучению проблемы муниципального контроля, необходимо отметить, что на сегодняшний день он находится в зачаточном состоянии. Во многом это объясняется многолетним историческим опытом царской России и советского государства, не предусматривавшим осуществления какого-либо контроля над властью. Негативную роль в развитии общественного контроля на местах играет правовой нигилизм и низкая политическая активность граждан. Таким образом, данное направление не исчерпывается правом. Безусловно, необходимо разработать качественную правовую базу, так как она является основой развития любого института общественных отношений. Важно грамотно прописать механизм реализации тех или иных форм общественного контроля, но, кроме этого, предстоит серьезная организационная, идеологическая и иная работа, направленная на создание развитого и эффективного общественного контроля в России.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ: от 30.12.2008 № 6-ФКЗ; от 30.12.2008 № 7-ФКЗ; от 05.02.2014 № 2-ФКЗ; от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с изм. и доп.) // Российская газета. № 249. 22.12.2001.
3. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. № 163. 23.07.2014.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
5. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (с изм. и доп.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 106. 15.06.2002.
6. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // «Российская газета». № 47. 07.03.2007.

7. Устав Дальнегорского городского округа (принят решением Думы Дальнегорского городского округа от 10.06.2005 № 68) (с изм. и доп.) // СПС «Консультант плюс», 2015.
8. Регламент Думы г. Невинномысска (утвержден решением Думы г. Невинномысска Ставропольского края от 31.10.2012 № 290-26 (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».
9. Положение о Молодежной палате при Городской думе города Нижнего Новгорода // Электронный ресурс: <http://№№ovgorod.bezformata.ru/list№ews/molodezh№oj-palate-pri-gorodskoj/24898588/> (Дата посещения: 01.06.2015).
10. Решение собрания депутатов муниципального образования поселок Прямицыно Октябрьского района Курской области от 29.12.2014 № 105 «Об утверждении Положения об общественном контроле в муниципальном образовании поселок Прямицыно Октябрьского района Курской области (с приложением) // Электронный ресурс: http://mu№.rkursk.ru/i№dex.php?mai№_me№cu_id=15&pri№et=1&id_mat=66475 (Дата обращения: 01.06.2015).
11. Базылев Б.Т. Сущность позитивной ответственности // Правоведение. 1979. № 4 // Электронный ресурс: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=187438> (Дата посещения: 31.05.2015).
12. Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2012.
13. Общественный совет при главе города // Электронный ресурс: http://www.dumadzr.ru/i№dex.php?id_page=15&id_catalog=2913 (Дата посещения: 03.06.2015).
14. Процедура отзыва депутата проводится по правилам проведения референдума с учетом особенностей процедуры отзыва, отраженных в статье 24 131-ФЗ.
15. Соловьев С.Г. Муниципальный кодекс РФ: необходимость принятия // Вестник Южно-Уральского университета. 2013. № 1 // Электронный ресурс: <http://cyberle№i№ka.ru/article/№/mu№itsipal№yyu-kodeks-rossiyskoj-federatsii-№eobhodimost-pri№yatiya> (Дата обращения: 01.06.2015).
16. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013.
17. Чиновников — под общественный контроль // Электронный ресурс: <http://expert.ru/2014/03/13/chi№ov№ikov---pod-obschestve№№yij-ko№trol/> (Дата посещения: 01.06.2015).

ЧАСТЬ III. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА: СУЩНОСТЬ, ЦЕННОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В.М. Баранов

Нижегородская академия МВД России

Власть — это не накопление и концентрация,
власть есть рассеивание и рассредоточение.

Президент Индии Пранаб Мукерджи

(РГ. 2015. 22 мая)

Критика сначала ранит сердце и лишь затем доходит до разума. Надеюсь, что не сильно пораню сердца исследователей (прежде всего, в сфере конституционного, административного и муниципального права), руководителей властвующих элит субъектов России, лидеров влиятельных институтов гражданского общества регионов, если заявлю следующий тезис.

Принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, верховенство права, как на федеральном, так и региональном уровнях — красивые, демократично звучащие, но в значительной мере размытые метафоры. Пока эти феномены не стали полноценно функционирующими социальными институтами, управленческими центрами, регулятивными стержнями.

Конечно, эти метафоры полезны, ибо, если использовать терминологию В.А. Бачинина, примененную совсем в другой связи, они «смыслообразные» (смысл и образ в них сливаются в одно целое) и «смыслообразующие». Автор не без оснований констатирует, что через посредство метафор точечные смыслы развертываются в пространственные картины и «в

результате соединяется то, что до этого казалось несоединимым, проясняется то, что представлялось недоступным пониманию... смысловые границы исследуемых «подмиров» раздвигаются, и они, казавшиеся до этого чуждыми друг другу, обнаруживают точки соприкосновений, становящиеся точками приращения нового знания»¹.

Но чтобы вышеназванные метафоры стали «смыслодействующими», требуется выполнение одного неперемennого условия — кардинально изменить контрольную функцию органов представительной государственной власти субъектов Российской Федерации.

Осмелюсь констатировать не как гипотезу, а как данность: парламентский контроль на федеральном уровне гораздо меньше влияет на реальную жизнь граждан, нежели наличие и реальное функционирование контрольных полномочий органов представительной государственной власти субъектов Российской Федерации.

Именно поэтому существует острая потребность в создании эффективной и при этом индивидуализированной системы контрольных полномочий представительной власти в каждом из 85 субъектов Российской Федерации. Постараюсь показать это на примере нашей области и должен сообщить, что на сайте Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника» (<http://jurtech.org/category/News/>) размещена для обсуждения Концепция закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Нижегородской области», подготовленная временным творческим коллективом из 8 человек (все они обозначены внизу Концепции). Некоторые «наработки» в ходе подготовки этого документа (мне выпала честь выступить руководителем этого коллектива) я буду использовать в своей статье и при этом многие из них я буду подвергать авторской корректировке. Для краткости я буду оперировать аббревиатурой РП, то есть «региональный парламент», имея в виду, прежде всего, Законодательное собрание Нижегородской области, но в ряде ситуаций буду обращаться к правовому опыту представительных органов государственной власти и других субъектов Российской Федерации.

Необходимость разработки и принятия закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Нижегородской области» обусловливается следующими конкретными объективными и субъективными факторами.

¹ Бачинин В.А. Тайна беззакония уже в действии. Философский триптих // Нева. 2014. № 9. С. 8.

Во-первых, имеется острая потребность в дальнейшем повышении роли РП в системе иных органов государственной власти, гармонизации властных начал в Нижегородской области. Через РП обеспечивается реальная возможность реализации гражданами, проживающими на соответствующей территории, права контролировать деятельность всех публично-правовых структур. Следует констатировать и тот факт, что от эффективности реализации парламентских полномочий в субъекте Российской Федерации напрямую зависит и эффективность функционирования всей региональной системы государственной власти.

Общественное согласие в регионе, скоординированные действия всех ветвей власти, широкий диалог различных политических сил возможны лишь при организации адекватного и разумного парламентского контроля.

Кстати, председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, будучи убежденным сторонником стабильности Основного закона государства, не исключает возможности точечных изменений Конституции, направленных на расширение полномочий парламента, хотя и считает, что они кардинально не могут улучшить ситуацию из-за резкого социального расслоения населения¹. Речь идет о том, что тренд перераспределения полномочий от исполнительной власти к представительной есть, и он не может обойти уровень субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, в настоящее время в Нижегородской области налицо «разброс» фиксации контрольных полномочий РП по различным нормативным правовым актам. Назрела необходимость систематизации правового регулирования контрольной функции представительного органа региональной власти, унификации нормативного правового материала и компоновка его в одном документе, что может способствовать совершенствованию не только формы, но и содержания нормативного материала, позволит исключить законодательные и иные коллизии, повысить эффективность осуществления контрольных полномочий РП.

В-третьих, закон позволит устранить существенное отставание юридической практики Нижегородской области от уже имеющегося опыта законотворчества в целом ряде субъектов Российской Федерации. Так, например, законы, определяющие правовые и организационные основы

¹ См.: Зорькин В. Право силы и сила права. Лекция для участников V Международного юридического форума (СПб., 28 мая 2015 года) // <http://www.rg.ru/2015/05/28/zorki№-site.html>

регионального парламентского контроля, приняты во Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Калужской, Кировской, Новгородской, Свердловской, Тамбовской, Тюменской областях, Забайкальском, Пермском, Хабаровском, Ставропольском краях, республиках Алтай, Бурятия, Дагестан, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия–Алания, Чечня, в Санкт-Петербурге и ряде других субъектов Российской Федерации. В предлагаемом законе можно не просто продолжить, а творчески переработать и обогатить практику контрольной деятельности региональных парламентов.

Отсутствие на Нижегородчине закона о контрольных полномочиях РП — малоприятное звено своего рода «нигилистической цепи»: под разными предлогами в регионе не формируется уставной суд, совсем недавно произошло объединение статусов Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка при четкой федеральной тенденции на специализацию правозащитной деятельности.

В-четвертых, законодательный акт может поднять авторитет регионального депутатского корпуса, повысить уровень законности, целесобразности, культурности принимаемых им решений.

В-пятых, установив пределы осуществления контрольных полномочий, закон позволит поставить правовые барьеры потенциальной открытой или латентной конфронтации законодательной и исполнительной власти и тем самым гармонизировать отношения между ними. Фундаментальной основой указанных процессов является четкая фиксация в законе целей, принципов, пределов осуществления контрольных полномочий РП, а также детального порядка осуществления этих полномочий с закреплением соответствующих форм.

В Нижегородской области народ выбирает не только депутатов Законодательного собрания Нижегородской области, но и главу исполнительной власти (губернатора), и в этом смысле их легитимность одинакова. Следовательно, отношения между ними определяются логикой разделения труда, уровнем развития территории, качеством жизни населения региона, внешними экономическими и политическими факторами. Взаимный контроль в этой политико-юридической ситуации особенно важен и жизненно необходим. «Персональная несовместимость» между высшими органами представительной и исполнительной власти в таком случае сводится к минимуму.

В-шестых, региональный закон такого рода будет способствовать более четкому разграничению контрольных полномочий РП с иными субъектами, осуществляющими контрольно-надзорные функции в реги-

оне. Обособление законодательной, исполнительной и судебной властей в рамках единой государственной власти связано с формированием механизма «сдержек и противовесов» в целях недопущения избыточной концентрации полномочий у одной из ветвей и обеспечения гармоничного их взаимодействия. Полномочия одной ветви власти по вмешательству в деятельность другой должны быть сбалансированными и базироваться на законе. Фундаментальная цель предлагаемого законодательного акта состоит в создании такой системы контрольных полномочий представительного органа региональной власти, которая гарантировала бы защиту от превышения органами исполнительной власти субъекта РФ своих полномочий, но не ограничивала бы их нормальную работу.

Предлагаемый закон не должен быть «противовесом» и тем более «перевесом» в системе разделения властей в субъекте Российской Федерации — он призван стать нормативной основой их уравнивания. В методологическом и организационном плане это выигрышное ценностное правовое начало, которое может помочь достичь культивируемого многими девиза «Сила в единстве».

В-седьмых, проведенное в марте–апреле 2015 года анкетирование депутатов Законодательного собрания Нижегородской области¹ подтвердило актуальность и практическую потребность разработки соответствующего закона.

В опросе приняли участие 18 респондентов (№=18), все мужчины. В возрасте от 30 до 49 лет — 7 человек, от 50 до 59 лет — 10 человек, от 60 лет и более — 1 человек. Фракционная принадлежность: Единая Россия — 12 депутатов (67%), КПРФ — 2 депутата (11%), Справедливая Россия — 1 депутат (6%), ЛДПР — 2 депутата (11%). 1 депутат (6%) не назвал свою фракционную принадлежность.

Большинство депутатов считают, что принять закон о контрольных полномочиях Законодательного собрания Нижегородской области нужно (за — 83%).

Принятие закона будет способствовать (по убыванию): повышению авторитета законодательных органов власти и депутатов (назвали 72%

¹ В разработке анкеты приняла участие министр Правительства Нижегородской области — полномочный представитель губернатора в Законодательном собрании Нижегородской области О.В. Носкова. Анкетирование провел и обобщил его результаты член временного творческого коллектива доктор социологических наук Д.А. Шпилёв.

опрошенных), установлению обратной связи между депутатом и избирателями (72%), повышению эффективности законотворческой деятельности (72%), повышению исполнительной дисциплины (67%), более тесному сотрудничеству законодательной и исполнительной власти (50%), повышению авторитета региональной власти в целом (50%), созданию «баланса» между исполнительной и законодательной властью (28%).

В дополнительном контроле со стороны законодательных органов в наибольшей степени в Нижегородском регионе нуждаются следующие сферы (по убыванию): жилищно-коммунальное хозяйство (назвали 89% опрошенных), медицинское обслуживание населения (83%), жилищно-коммунальное строительство (56%), транспортные услуги (50%), спортивно-оздоровительная деятельность (17%), дорожное хозяйство (11%).

В основе контрольных полномочий депутатов должны лежать следующие принципы (по убыванию): объективность (назвали 67% опрошенных), общедоступность информации о результатах контроля, если они не содержат государственную тайну (67%), системность (50%), самостоятельность и независимость субъектов контроля (50%), разделение властей (44%), соблюдение прав и свобод человека и гражданина (44%), невмешательство в осуществление правосудия (28%).

Наиболее эффективные формы депутатского контроля (по убыванию): депутатский запрос (назвали 83% опрошенных), проведение депутатских расследований (78%), отчеты членов исполнительной власти и других должностных лиц (56%), депутатские слушания (50%), проведение независимых экспертиз (44%), мониторинг регионального законодательства (44%), мониторинг законодательства РФ (33%), публичные слушания (22%).

Руководство организацией депутатского контроля должен осуществлять (по убыванию): профильный депутатский комитет (назвали 61% опрошенных), председатель специально созданной депутатской комиссии (44%), председатель Законодательного собрания (39%), руководитель фракции (17%), заместитель председателя Законодательного собрания (6%), специалисты, привлеченные к работе комиссий (6%).

Оптимальный срок для ответа на депутатский запрос (по убыванию): 1 месяц — 33%, сроки должны устанавливаться в зависимости от темы запроса — 28%, 15 суток — 22%, 7 суток — 17%.

В-осьмых, нуждается в нейтрализации отнюдь не безвредный консервативный стереотип массового правосознания относительно того, что исполнительная власть превалирует над представительной, что за-

конодательная (представительная) власть значительно «слабее», чем исполнительная, и что «губернаторский корпус» повсеместно в России диктует — какие именно правовые решения надлежит принимать в том или ином случае.

В-девятых, с принятием документа создаются условия для более действенного контроля со стороны гражданского общества за деятельностью РП. При этом контрольные полномочия РП необходимо четко отграничить от общественного контроля за деятельностью государства¹.

В-десятых, принятие такого акта может помочь в положительной переориентации массового правосознания по двум принципиальным моментам: а) парламентская система в целом правильно отражает интересы населения; б) через депутатский корпус народ в состоянии контролировать власть. Это и есть доверие к власти, которое ныне, как известно, низкое.

В-одиннадцатых, необходимость подготовки и принятия закона о контрольных полномочиях РП выступит определенной данью историко-социальной памяти. Я должен был бы поставить этот тезис на первое место, но пришлось сознательно выставить его «в финале», чтобы избежать пафосности. Сила аргумента от местоположения, как известно, не уменьшается. Только что завершившееся празднование 70-летия Победы над нацизмом, фашистской идеологией и практикой, кроме всего прочего, показало провал региональных парламентских систем Европы и мира. Сошлюсь на мнение лично мне известного профессора французского университета Франсуа Рабле (г. Тур), директора научно-исследовательской группы по международному и европейскому сотрудничеству Пьера-Ив Монжаль, который не без оснований заявил, что Вторая мировая война наглядно продемонстрировала провал собственных парламентских институтов европейских государств, «провал их способности организовать региональные дипломатические отношения вокруг пацифистских ценностей»². Может быть, кому-то этот аргумент покажется неуместным идеологическим «возвышением», гиперболизацией проблемы регионального парламентского контроля. Я же считаю,

¹ О сущности и видах общественного контроля см.: Старчикова В.В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014.

² Монжаль Пьер-Ив. Могут ли быть оспорены европейские основные права? // Российское правосудие. 2015. № 5 (109). С. 41.

что уроки истории надо не только изучать, знать, но и делать из них практические выводы.

Несколько предварительных замечаний методологического рода.

В региональном законе целесообразно оперировать понятием «контрольные полномочия», сознательно отождествляя его со словосочетанием «региональный парламентский контроль». Категория «парламентский контроль» должна функционировать только на федеральном уровне, поскольку в точном юридическом смысле парламент государства у нас один — Федеральное собрание Российской Федерации.

Посмотрите — какой юридический разницей существует в названиях органов представительной власти регионов: государственный совет, государственное собрание, народное собрание, народный хурал, законодательное собрание, верховный совет, палата представителей и законодательная палата Тывы, Государственная дума Ставропольского края, Законодательная дума Хабаровского края, Белгородская областная дума, Совет народных депутатов Кемеровской области, Липецкий областной Совет депутатов, Собрание депутатов Ненецкого автономного округа.

Парламент имеют только Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика — 3,5% от общего числа субъектов РФ.

Понятие «контрольные полномочия ЗСНО» предельно конкретное юридическое обозначение, относительно автономная самостоятельная деятельность. Оно не менее высокая, но менее спорная ценность, чем категория «парламентский контроль». Контрольные полномочия (полномочия) — сугубо правовой термин и при его толковании и применении труднее поставить смысловую юридическую ловушку.

А.В. Мартынов убедительно обрисовал длительное смещение и даже отождествление юридической наукой и практикой контроля и надзора¹, попытался «развести» эти понятия. Но до сих пор практика не преодо-

¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / Под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 4, 8–9. На с. 27 автор пишет, что под административным надзором «понимается особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти, их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан».

лела этот логико-гносеологический и организационно-управленческий дефект. Могу привести иллюстрацию из новейшего нормативного правового акта, где понятия «контроль» и «надзор» директивно отождествляются даже в технико-юридическом ракурсе — «контроль (надзор)». Именно такая форма неоднократно используется в Федеральном законе Российской Федерации от 2 мая 2015 года № 111 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». При внесении изменений в Федеральный закон от 26 марта 1998 года № 41 «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» наименование главы седьмой этого Закона дано в следующей редакции: «Государственный контроль (надзор) за производством, использованием и обращением драгоценных металлов»¹. Я провел простой, но доказательный (по крайней мере, для меня) эксперимент: в имеющиеся в литературе дефиниции «надзор» поставил понятие «контроль» и содержание текстов не изменилось.

Рискую быть обвиненным в эклектике, но считаю правильным и уместным применительно к контрольным полномочиям РП использовать словосочетание «контрольно-надзорное руководство». По моему убеждению, жестко и однозначно развести понятия «контроль» и «надзор» невозможно, а предлагаемая мною терминология позволяет гармонично «высветить» организационно-управленческие возможности этих двух государственных методов. Опираясь на понятие «контрольно-надзорное руководство», мы фиксируем своеобразное «верховенство» РП среди иных контрольных видов деятельности, подчеркиваем возможности рамочной юридической регламентации контрольных полномочий.

Структура законодательного акта «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Нижегородской области» может быть построена следующим образом:

- Преамбула закона;

¹ Российская газета. 2015. 6 мая. Понятие «контроль (надзор)» используется и в региональном законодательстве – закон Нижегородской области от 22 сентября 2012 года № 127 «О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и закон Нижегородской области от 12 марта 2012 года № 26 «О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу отдельных законов Нижегородской области».

- Предмет правового регулирования;
- Цели контрольных полномочий РП;
- Правовая основа, образующая нормативную базу документа;
- Основные понятия, используемые в акте;
- Объекты контрольных полномочий РП;
- Принципы реализации контрольных полномочий РП;
- Пределы осуществления контрольных полномочий РП;
- Субъекты контрольных полномочий РП;
- Направления контрольных полномочий РП;
- Формы контрольных полномочий РП;
- Организация контрольных полномочий РП;
- Процедуры осуществления особых форм контрольных полномочий РП, функционирующих в качестве специального правового режима;
- Ожидаемые результаты действия закона;
- Предполагаемая стоимость (цена) закона.

Под парламентским региональным контролем в первом приближении я понимаю постоянное властное координирующее контрольно-надзорное руководство представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, состоящее в системном процессуально оформленном наблюдении и проверке в рамках своей компетенции реализации организациями, органами, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами действующих нормативных правовых актов в целях улучшения качества государственного управления, обеспечения национальных интересов, усиления легитимности власти, укрепления устойчивого демократического правопорядка.

При таком подходе речь не идет о самостоятельной и независимой контрольной ветви государственной власти — имеется в виду контрольная функция РП. Типовые формы государственного контроля (проверки, ревизии, инспектирования, измерения, обследования, рейды, комиссионные служебные расследования, смотры и т.п.) в деятельности РП имеют ярко выраженную специфику. Мы имеем особого субъекта контрольной деятельности, его специализированную компетенцию, обуславливающую использование неординарных методов и средств контрольного воздействия.

Предметы контрольных полномочий РП не должны формально юридически дублировать федеральный парламентский контроль. Нужна четкая региональная конкретизация контрольных законодательных полномочий.

Например, уровень регионального депутатского расследования должен быть иным, чем на федеральном уровне. Депутатское расследование — давно известный, но редко применяемый юридический инструмент, позволяющий поддерживать демократичность государственного управления в регионе. Велика профилактическая роль этого института — если исполнительная и иная власть региона будет знать, что он действует, то она будет заблаговременно (пусть и вынужденно) воздерживаться от принятия авторитарных незаконных решений. Проблема здесь в отсутствии гражданской смелости депутатов, их неуверенности в поддержке населения, сомнения в успехе расследования. Иными словами, депутатское расследование не просто одно из контрольных полномочий представительного органа государственной власти региона, а, по сути, юридическая гарантия законности.

Нуждаются в содержательной и технико-юридической конкретизации некоторые традиционные, типичные формы контрольных полномочий РП. Возьмем для иллюстрации ежегодный отчет губернатора области на заседании ЗСНО. Сам по себе этот юридический акт, конечно, несет в себе контролирующее начало. Если взять 6 постановлений Законодательного собрания Нижегородской области об отчетах губернатора области о деятельности за год с 2009 по 2014 годы, то обнаружится, что они просты и однотипны. 28 мая 2015 года депутатами был заслушан отчет губернатора за 2014 год, и вот итог из двух предельно коротких пунктов: 1) принять к сведению отчет губернатора области о результатах деятельности Правительства области за 2014 год; 2) настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия. Точно такие же итоги мы обнаружим во всех других 5 постановлениях. Исключение составляет постановление Законодательного собрания Нижегородской области от 26 августа 2010 года № 2200-IV, имеющее примечательное название «О рекомендациях Законодательного собрания Нижегородской области по итогам рассмотрения отчета губернатора Нижегородской области о результатах деятельности Правительства Нижегородской области за 2009 год». Почему после из постановлений ЗСНО исчезло «рекомендательное начало» — неясно. За все время функционирования нынешнего созыва ЗСНО в итоговых постановлениях ни разу по отчетам губернатора не было зафиксировано какого-либо критического замечания, даже «мягкой» отрицательной оценки какого-то фрагмента документа, «слабого» сомнения в точности тех или иных его выводов. Вряд ли это правильно: контрольная функция ЗСНО на этом важнейшем участке деятельности исполнительной государственной власти региона по су-

Поясню этот тезис на конкретном примере из новейшей правотворческой практики.

6 мая 2015 года состоялось Постановление Правительства Российской Федерации № 434 «О региональном государственном контроле за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов»¹. Положение об этом виде регионального государственного контроля содержит 8 пунктов, и все они по вполне понятным причинам обращены к органам исполнительной власти субъектов России. Четко обозначен предмет регионального государственного контроля, установлен порядок его осуществления.

Изъян рассматриваемого юридического документа я усматриваю в том, что о высшем представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации в нем нет ни слова ни в какой связи. Формально-юридически законодательное собрание области (края) может вообще уклониться от реальной деятельности на этом важнейшем участке, не нести никакой, не только юридической, но даже и моральной ответственности за нарушения в этой сфере и неэффективные меры по их выявлению и пресечению.

Считаю, что именно в уполномоченном комитете Законодательного собрания Нижегородской области должна аккумулироваться информация от граждан о фактах фальсификации лекарств, юридических и физических лицах, производящих контрафактную медицинскую продукцию. В Минздрав, Росздравнадзор или Роспотребнадзор гражданам обращаться затруднительно, долго и зачастую бесполезно. Именно представительная государственная власть региона может «встать над схваткой» и контролировать цены (а они уже выросли на 30%), следить за правоприменительной практикой возложения ответственности за контрафакт лекарств. Мониторинг фармрынка показал: по отдельным категориям лекарств количество контрафактной продукции составляет больше половины от всех препаратов группы. Двести тысяч человек, по данным Всемирной организации здравоохранения, ежегодно умирает в мире от фальсифицированных лекарств².

¹ Российская газета. 2015. 19 мая.

² См.: Шульга О. В аптеках продают фальшивые лекарства, и только уголовной ответственностью производителей и продавцов не остановить // Парламентская газета. 2015. 22–28 мая.

Ситуация усугубляется и еще одним обстоятельством. Отсутствие четкого разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти (в том числе и представительными) в сфере рынка медицинских изделий вызвало разработку Минздравом законопроекта «Об обращении медицинских изделий». Между тем здесь есть что контролировать: по состоянию на 1 января 2015 года в стране зарегистрировано 35 000 медицинских изделий, а общий объем рынка составил в прошлом году 198,1 млрд рублей. При этом в 2014 году выявлено 600 незарегистрированных, низкокачественных изделий, находящихся в обращении¹.

В случае принятия моего предложения высший орган представительной власти субъекта Российской Федерации мог бы в предлагаемом законе о контрольных полномочиях зафиксировать, например, такую формулу: «ЗСНО в рамках своей компетенции систематически проверяет качество производимых в регионе медицинских изделий, порядок осуществления органами исполнительной власти региона государственного контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, и оценивает его результативность».

И совсем другое дело — распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2015 года № 948 о передаче в 2015–2017 годах в собственность субъектов Российской Федерации 50 тысяч экземпляров каждого тома Большой российской энциклопедии². Думаю, здесь региональной представительной государственной власти нет резона устанавливать особый правовой режим, ибо речь об осуществлении элементарного учета очередных томов энциклопедии.

В предлагаемом законе есть резон предоставить РП технико-юридическую возможность при необходимости устанавливать особые правовые режимы. Например, специальный правовой режим желательно создать для тех юридических ситуаций, когда федеральная власть делегирует те или иные полномочия субъекту Российской Федерации. Здесь речь идет об особой ответственности, авторитете, престиже ЗСНО, перспективах государственной поддержки региона. Поясню этот тезис. 27 мая 2015 года «Российская газета» опубликовала развернутый Отчет о результатах деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства в 2014 году, где имеется раздел о мониторин-

¹ См.: Шульга О. Закона о медизделиях нет, злоупотреблений предостаточно // Парламентская газета. 2015. 29–4 июня.

² Российская газета. 2015. 29 мая.

ге предоставления и освоения земельных участков, осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации. По всей видимости, нужна технико-юридическая форма, рамочно отражающая контрольные полномочия ЗСНО по всем делегированным «фронтам».

Или еще один потенциальный объект для установления в области особого правового режима. Вряд ли приходится сомневаться в том, что в любом субъекте Российской Федерации есть особенности осуществления контроля за виртуальным пространством¹. Дублировать федеральное законодательство и ведомственные инструкции федеральных органов исполнительной власти нерационально.

Кто-то может возразить: регламентация Интернета требует международно-правового согласования, которое до сих пор затруднено. 27 мая этого года, выступая на V Петербургском международном юридическом форуме о миссии права, Д.А. Медведев подчеркнул сложность этого предмета регулирования: «Оно должно обеспечить, с одной стороны, свободу обмена информацией, а с другой стороны, безопасность: как защиту творческих прав, интеллектуальных прав среди творцов, так и возможность использовать результаты этого творчества»². Полагаю, что вполне можно начинать формировать эту систему нормативного правового регулирования и «снизу» — с законодательства субъектов Российской Федерации и под непосредственным контролем представительного органа государственной власти.

Допускаю, что такого рода «опережающее правотворчество» может предложить ряд инновационных правовых механизмов, которые после определенной экспериментальной апробации гармонично «перетекут» на федеральный законодательный уровень.

¹ «Виртуальное пространство как объект государственного контроля, — отмечается в литературе, — это среда, возникающая в процессе использования компьютерной или иной электронной технической сети, в которой возникают информационные отношения по поводу информации и информационных ресурсов, преимущественно обрабатываемых с помощью электронных устройств, услуг информационного характера, преимущественно предоставляемых с помощью электронных устройств, и средств связи технологической сети» (Федосеева Н.Н. Контроль виртуального пространства как направление деятельности современного Российского государства. — Муром: Изд.-полиграфический центр МИВЛГУ, 2010. С. 11.)

² Российская газета. 2015. 28 мая.

Не просто «больной», а «архибольной», «тяжелобольной» вопрос о возложении на РП реальной конституционной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение контрольных полномочий. «Неквалифицированное молчание» там, где контроль назрел, злоупотребление контролирующей деятельностью — лишь некоторые социально вредные основания для возложения не только юридической, но и моральной ответственности. Вопрос дискуссионный — многие склоняются к тому, что для этого необходимо принять специальный федеральный закон. Считаю, что в предлагаемом нами региональном законе некоторые конкретные саморегулирующие нормы тоже могут быть сформулированы.

Меня всегда волновал вопрос о юридической ответственности нормодателей всех уровней за принятие заведомо «мертвых» правовых актов. Социальный вред от «мертвых» норм велик — никто его, правда, всерьез не считает, а профилактическая роль, на которую обычно ссылаются, мизерна.

Например, я убежден без всякого мониторинга, что закон Нижегородской области от 1 апреля 2015 года (ирония судьбы!) № 44 «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Нижегородской области»¹ не может быть эффективным по своей природе. Возникает масса нюансов, которые нельзя учесть, когда трудно найти какие-либо контролирующие механизмы (например, целыми ночами лающая собака, «летающие» авто и мотоциклы без глушителей). Очевидно, что здесь нужны не формализованные юридические меры, а системное воспитание.

И самое последнее. В случае принятия региональной властью даже некоторых из озвученных ключевых нормативных идей и тезисов можно будет вести речь о принципиально новой концепции контрольных полномочий регионального парламента, ценном инновационном законодательном произведении, которое со временем может принести региону крупные социальные, политико-юридические, морально-психологические дивиденды.

Список литературы

1. Закон Нижегородской области от 22 сентября 2012 года № 127 «О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

¹ Нижегородские новости. 2015. 7 апреля.

2. Закон Нижегородской области от 12 марта 2012 года № 26 «О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и признания утратившими силу отдельных законов Нижегородской области».
3. Бачинин В.А. Тайна беззакония уже в действии. Философский триптих // Нева. 2014. № 9. С. 8.
4. Гаврилов С. Парламент должен контролировать госимущество // Парламентская газета. 2015. 5–10 июня.
5. Зорькин В. Право силы и сила права. Лекция для участников V Международного юридического форума (СПб., 28 мая 2015 года) // <http://www.rg.ru/2015/05/28/zorki№-site.html>.
6. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / Под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
7. Монжаль Пьер-Ив. Могут ли быть оспорены европейские основные права? // Российское правосудие. 2015. № 5 (109). С. 41.
8. Российская газета. 2015. 6 мая.
9. Российская газета. 2015. 19 мая.
10. Российская газета. 2015. 29 мая.
11. Российская газета. 2015. 28 мая.
12. Старчикова В.В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.
13. Федосеева Н.Н. Контроль виртуального пространства как направление деятельности современного Российского государства. – Муром: Изд.-полиграфический центр МИВлГУ, 2010. С. 11.
14. Шульга О. В аптеках продают фальшивые лекарства, и только уголовной ответственностью производителей и продавцов не остановить // Парламентская газета. 2015. 22–28 мая.
15. Шульга О. Закона о медизделиях нет, злоупотреблений предостаточно // Парламентская газета. 2015. 29–4 июня.

О КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ «О КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ»

В.М. Баранов¹, А.Р. Лаврентьев², Н.А. Трусов¹

¹Нижегородская академия МВД России

²Российский государственный университет правосудия

При обсуждении проекта плана работы научно-консультативного совета при Законодательном собрании Нижегородской области на 2015 год аппаратом комитета Законодательного Собрания области по бюджету и налогам была высказана идея изучения вопроса о создании проекта Закона Нижегородской области «О парламентском контроле», поддерживаемая государственно-правовым управлением Законодательного собрания Нижегородской области.

Данная идея была включена в План работы научно-консультативного совета при Законодательном собрании Нижегородской области на 2015 год, для разработки соответствующей концепции был сформирован временный творческий коллектив¹.

В мае 2015 года концепция проекта Закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Нижегородской области» (далее — проект Закона) была представлена председателем временного творческого коллектива на заседании научно-консультативного совета при Законодательном собрании Нижегородской области. Необходимость разработки и принятия проекта Закона обоснована объективными и субъективными факторами:

¹ Председатель — Баранов В.М., заместитель председателя — Трусов Н.А.; члены: Баранова М.В. — профессор кафедры теории и истории государства и права, д.ю.н., профессор; Купцова О.Б. — доцент кафедры теории и истории государства и права, к.ю.н., доцент; Лаврентьев А.Р.; Мамай Е.А. — доцент кафедры теории и истории государства и права, к.ю.н.; Фролов С.В. — доцент кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка, к.ю.н., доцент; Шпилев Д.А. — профессор кафедры криминологии, д.с.н., доцент.

— наличием острой потребности в дальнейшем повышении роли Законодательного собрания Нижегородской области в системе иных органов государственной власти области;

— проект Закона может поднять авторитет регионального депутатского корпуса, повысит уровень законности, целесообразности, эффективности и культурности принимаемых решений;

— установив пределы осуществления контрольных полномочий, проект Закона позволит поставить правовые барьеры открытой или латентной конфронтации законодательной и исполнительной власти и тем самым гармонизировать отношения между ними;

— проект Закона будет способствовать более четкому разграничению контрольных полномочий Законодательного собрания Нижегородской области с иными субъектами, осуществляющими контрольно-надзорные функции в регионе в рамках единого механизма «сдержек и противовесов»;

— проведенное в марте – апреле 2015 года анкетирование депутатов Законодательного собрания Нижегородской области подтвердило актуальность и практическую потребность разработки соответствующего проекта Закона;

— нуждается в нейтрализации отнюдь не безвредный консервативный стереотип массового правосознания относительно того, что исполнительная власть превалирует над представительной, что законодательная (представительная) власть значительно «слабее», чем исполнительная, и что «губернаторский корпус» повсеместно в России диктует — какие именно правовые решения надлежит принимать в том или ином случае;

— создаются условия для более действенного контроля со стороны общества за деятельностью Законодательного собрания Нижегородской области;

— проект Закона позволит устранить существенное отставание юридической практики Нижегородской области от практики законотворчества в ряде субъектов РФ: Брянской¹, Владимирской², Волгоградской³,

¹ Закон Брянской области от 29 декабря 2007 г. № 182-З «О контроле за исполнением законов Брянской области».

² Закон Владимирской области от 5 ноября 2009 г. № 145-ОЗ «О контрольной деятельности Законодательного собрания Владимирской области».

³ Закон Волгоградской области от 20 декабря 2013 г. № 176-ОД «О парламентском контроле».

Вологодской¹, Воронежской², Калужской³, Кировской⁴, Мурманской⁵, Новгородской⁶, Орловской⁷, Свердловской⁸, Тамбовской⁹, Тюменской¹⁰ областях, Забайкальском¹¹, Пермском¹², Хабаровском¹³, Ставропольском¹⁴ краях, республиках Алтай¹⁵.

¹ Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Вологодской области».

² Закон Воронежской области от 3 декабря 2013 г. № 179-ОЗ «О контрольных полномочиях Воронежской областной Думы»

³ Закон Калужской области от 13 февраля 2006 г. № 171-ОЗ «О контроле Законодательного собрания Калужской области за соблюдением и исполнением законов Калужской области».

⁴ Закон Кировской области от 26 февраля 2013 г. № 262-ЗО «О контрольной деятельности Законодательного собрания Кировской области»

⁵ Закон Мурманской области от 9 апреля 2015 г. № 1847-01-ЗМО «О контрольных полномочиях Мурманской областной Думы».

⁶ Закон Новгородской области от 14 декабря 2007 г. № 221-ОЗ «О контроле Новгородской областной Думы за соблюдением и исполнением областных законов и постановлений Новгородской областной Думы».

⁷ Закон Орловской области от 8 июля 2009 г. № 924-ОЗ «О контроле Орловского областного совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области».

⁸ Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 1-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Свердловской области».

⁹ Закон Тамбовской области от 24 марта 2000 г. № 109-З «О порядке организации контроля за соблюдением и исполнением законов Тамбовской области и нормативных правовых актов областной Думы».

¹⁰ Закон Тюменской области от 8 июля 1999 г. № 121 «Об ответственности за неисполнение законов Тюменской области».

¹¹ Закон Забайкальского края от 11 июля 2013 г. № 856-33К «О контроле Законодательного собрания Забайкальского края за соблюдением и исполнением законов Забайкальского края».

¹² Закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 21-ПК «О контроле за исполнением законов Пермского края».

¹³ Закон Хабаровского края от 26 марта 2003 г. № 109 «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края».

¹⁴ Закон Ставропольского края от 14 октября 2002 г. № 43-КЗ «Об осуществлении Государственной думой Ставропольского края контроля за соблюдением и исполнением законов Ставропольского края».

¹⁵ Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ «О порядке осуществления Государственным собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай».

А так же в республиках Бурятия¹, Дагестан², Мордовия³, Саха (Якутия)⁴, Северная Осетия-Алания⁵, Чечня⁶, Ненецком автономном округе⁷, в Санкт-Петербурге⁸ и ряде других субъектах Российской Федерации.

При подготовке концепции проекта Закона было обнаружено, что в настоящее время в Нижегородской области налицо «разброс» фиксации контрольных полномочий Законодательного собрания Нижегородской области по различным нормативным правовым актам. Проектом Закона предлагается кодифицировать эти акты, поскольку в ст. 19 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном собрании Нижегородской области»⁹ перечислены не все виды контрольных функций, уже предусмотренные в законодательстве Нижегородской области (см. табл. 1).

¹ Закон Республики Бурятия от 7 октября 2014 г. № 677-V «О контрольных полномочиях».

² Закон Республики Дагестан от 23 ноября 2010 г. № 66 «О контрольных полномочиях Народного собрания Республики Дагестан».

³ Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного собрания Республики Мордовия».

⁴ Закон Республики Саха (Якутия) от 16 марта 1995 г. № 55-I «О Контрольном комитете Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)».

⁵ Закон Республики Северная Осетия-Алания от 8 апреля 2014 г. № 10-ПЗ «О парламентском контроле в Республике Северная Осетия-Алания».

⁶ Закон Чеченской Республики от 7 июля 2014 г. № 28-ПЗ «О парламентском контроле в Чеченской Республике».

⁷ Закон Ненецкого автономного округа от 30 октября 2012 г. № 80-ОЗ «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа».

⁸ Закон Санкт-Петербурга от 13 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного собрания Санкт-Петербурга».

⁹ Закон Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном собрании Нижегородской области».

Таблица 1

**Виды контрольных функций Законодательного собрания
Нижегородской области в ст. 19 Закона Нижегородской области
от 1 марта 2011 г. № 25-3 «О Законодательном собрании
Нижегородской области» и законодательстве Нижегородской области**

Виды контрольных функций Законодательного собрания Нижегородской области	Закон № 25-3	Законодательство Нижегородской области
Предварительный, текущий и последующий контроль в сфере бюджетных правоотношений	–	Гл. 11.6 Регламента Законодательного собрания Нижегородской области. Принят Постановлением ОЗС от 28.02.2006 № 1866-III
Образует контрольно-счетную палату области	Ч. 4 ст. 19	Закон Нижегородской области от 08.10.2010 № 156-3 «О контрольно-счетной палате Нижегородской области» ¹
Заслушивание ежегодных отчетов губернатора области	Ч. 5 ст. 19	Ст. 71.11 Регламента Законодательного собрания Нижегородской области. Принят Постановлением ОЗС от 28.02.2006 № 1866-III
Заслушивание руководителей органов исполнительной власти на заседаниях ОЗС и комитетов	–	
Направление запросов депутатов и ОЗС	–	Ст. 11 Закона Нижегородской области от 12.10.2011 № 150-3 «О статусе депутата Законодательного собрания Нижегородской области» ²
Направление обращений депутатов и ОЗС	–	Ст. 12 Закона Нижегородской области от 12.10.2011 № 150-3 «О статусе депутата Законодательного собрания Нижегородской области»

¹ Закон Нижегородской области от 08.10.2010 № 156-3 «О контрольно-счетной палате Нижегородской области».

² Закон Нижегородской области от 12.10.2011 № 150-3 «О статусе депутата Законодательного собрания Нижегородской области».

Окончание табл. 1

Проведение депутатских расследований	Ч. 6 ст. 19	Закон Нижегородской области от 11.05.2010 № 75-3 «О депутатском расследовании Законодательного собрания Нижегородской области»
Мониторинг законов области и постановлений ОЗС	Ч. 7 ст. 19	Положение о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых ОЗС. Принято Постановлением ОЗС от 29.02.2012 № 437-V
Депутатские слушания	Ч. 8 ст. 19	Ст. 42–44 Регламента ОЗС. Принят Постановлением ОЗС от 28.02.2006 № 1866-III
Предварительное рассмотрение законопроектов в комитетах	–	Положение о комитетах и комиссиях ОЗС. Принято Постановлением ОЗС от 25.03.2010 № 2026-IV
Рассмотрение и принятие решения о назначении мировых судей	–	Глава 2 Закона Нижегородской области от 14.12.2012 № 163-3 «О мировых судьях Нижегородской области» ¹
Избрание членов квалификационной комиссии при адвокатской палате Нижегородской области — представителей от ОЗС	–	Закон Нижегородской области от 13.01.2003 № 4-3 «О порядке избрания представителей от Законодательного собрания Нижегородской области в квалификационную комиссию при Адвокатской палате Нижегородской области» ²
Заслушивание представителей общественности в квалификационной коллегии судей Нижегородской области, назначенных ОЗС	–	Закон Нижегородской области от 28.06.2002 № 31-3 «О порядке назначения представителей общественности в квалификационную коллегию судей Нижегородской области» ³

¹ Закон Нижегородской области от 14.12.2012 № 163-3 «О мировых судьях Нижегородской области».

² Закон Нижегородской области от 13.01.2003 № 4-3 «О порядке избрания представителей от Законодательного собрания Нижегородской области в квалификационную комиссию при Адвокатской палате Нижегородской области».

³ Закон Нижегородской области от 28.06.2002 № 31-3 «О порядке назначения представителей общественности в квалификационную коллегию судей Нижегородской области».

Назрела необходимость систематизации правового регулирования контрольной функции Законодательного собрания Нижегородской области, унифицировать нормативный правовой материал, скомпоновать его в одном документе, что может способствовать совершенствованию не только формы, но и содержания нормативного материала, позволит исключить законодательные и иные коллизии, повысить эффективность осуществления контрольных полномочий Законодательного собрания Нижегородской области.

Законодательное собрание Нижегородской области является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Нижегородской области. Правовой статус, функции, структура, основы организации и формы деятельности Законодательного собрания Нижегородской области определены главой 7 Устава Нижегородской области и Законом Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-3 «О Законодательном собрании Нижегородской области». Отдельные вопросы организации и деятельности Законодательного собрания Нижегородской области регулируются другими законами Нижегородской области и постановлениями Законодательного собрания Нижегородской области.

Виды функций Законодательного собрания Нижегородской области определены в главе 3 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-3 «О Законодательном собрании Нижегородской области»: представительные; законодательные и контрольные, соответственно им посвящены статьи 17, 18 и 19. При этом в ч. 3 ст. 19 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-3 «О Законодательном собрании Нижегородской области» назван четвертый вид функций — «бюджетные полномочия», но, поскольку они осуществляются при помощи «предварительного, текущего и последующего контроля в сфере бюджетных правоотношений», это отвечает названию статьи.

Ст. 19 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-3 «О Законодательном собрании Нижегородской области»: раскрывает основные направления и формы осуществления контрольных функций Законодательного собрания Нижегородской области, при помощи отсылок обозначает цели и особенности их реализации (см. табл. 2). При этом представляется, что направления и пути осуществления контроля слабо согласованы между собой: взаимосвязанное буквальное толкование ч. 1 и ч. 4 ст. 19 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-3 «О Законодательном собрании Нижегородской области» позволяет сделать вывод, что для контроля по трем направлениям (исполне-

ние областного бюджета, исполнение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области, соблюдение установленного порядка распоряжения собственностью области) Законодательное собрание Нижегородской области образует контрольно-счетную палату, а для контроля за соблюдением и исполнением законов области применяются все иные «пути» контроля.

Таблица 2

Контрольные функции Законодательного собрания Нижегородской области в ст. 19 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном собрании Нижегородской области»

Контрольные функции Законодательного Собрания			
Направления (ч. 1 ст. 19)	«Пути» осуществления контрольных функций		
	виды	цели	порядок регулирования
Соблюдение и исполнение законов области	Заслушивание ежегодных отчетов губернатора области	О результатах деятельности Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным ОЗС	В порядке, предусмотренном в Регламенте Законодательного собрания
	Заслушивание руководителей органов исполнительной власти на заседаниях ОЗС и комитетов	Не названы	Не указан
	Направление запросов и обращений депутатов и ОЗС	Не названы	Не указан
	Проведение депутатских расследований	Выяснение фактов и обстоятельств, представляющих общественную значимость и имеющих негативные последствия для населения области, а также для выяснения причин и условий их возникновения	Процедура проведения депутатского расследования регулируется Законом области «О депутатском расследовании Законодательного собрания Нижегородской области»

Окончание табл. 2

	Мониторинг законов области и постановлений ОЗС	Сбор, обобщение, анализ и оценка информации о правоприменении законов области и постановлений ОЗС	В соответствии с Положением о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов области, принятых ОЗС
	Депутатские слушания	Обсуждение вопросов, отнесенных к ведению ОЗС, иных вопросов, имеющих общественную и социальную значимость	Порядок организации и проведения депутатских слушаний определяется Регламентом Законодательного Собрания
Исполнение областного бюджета	Осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль в сфере бюджетных правоотношений		Установленные законодательством РФ бюджетные полномочия
Исполнение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области	ОЗС образует контрольно-счетную палату области		Порядок формирования и деятельности контрольно-счетной палаты области определяется Законом области «О контрольно-счетной палате Нижегородской области»
Соблюдение установленного порядка распоряжения собственностью области			

В преамбуле концепции проекта Закона отмечено, что контрольные полномочия представительных органов власти рассматриваются в современных демократических государствах как необходимый элемент системы функционирования государственной власти. В конституционном развитии России отчетливо проявляется общемировая тенденция по расширению контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Предмет правового регулирования проекта Закона — общественные отношения, возникающие в связи с реализацией Законодательным собранием Нижегородской области контрольных полномочий. Проект Закона призван установить объекты, цели, принципы, формы, основные

направления, пределы осуществления и организацию реализации контрольных полномочий Законодательным собранием Нижегородской области. Отдельной статьей целесообразно сформулировать перечень общественных отношений, которые не являются предметом регламентации этого проекта Закона.

Цели проекта Закона — формирование системы парламентского контроля в Нижегородской области. Закон призван укрепить позиции Законодательного собрания Нижегородской области и способствовать гармонизации властных полномочий в Нижегородской области.

Правовая основа проекта Закона — Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, Устав Нижегородской области и законы Нижегородской области.

Сформулированы дефиниции основных понятий, включенных в проект Закона, в том числе: контрольные полномочия Законодательного собрания Нижегородской области, депутатский запрос, депутатская проверка, депутатское слушание, депутатское расследование, «правительственный час» и иные.

Основными целями контрольной деятельности Законодательного собрания Нижегородской области определены:

1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения федеральных конституционных и федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, Устава Нижегородской области, законов Нижегородской области и актов Законодательного собрания Нижегородской области;

2) выявление и устранение причин и условий, препятствующих соблюдению Конституции Российской Федерации и исполнению федеральных конституционных и федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, Устава Нижегородской области, законов Нижегородской области и актов Законодательного собрания Нижегородской области;

3) совершенствование механизмов реализации Устава Нижегородской области, законов Нижегородской области и актов Законодательного собрания Нижегородской области;

4) оценка и повышение эффективности применения Устава Нижегородской области, законов Нижегородской области и актов Законодательного собрания Нижегородской области;

5) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации и Уставом Нижегородской области прав и свобод человека и гражданина,

выявление и предотвращение их нарушений, а также обеспечение их реализации;

6) укрепление законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Нижегородской области;

7) выявление проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, государственных органов и органов местного самоуправления Нижегородской области, оценка и повышение эффективности системы государственного и муниципального управления, привлечение внимания соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

8) оценка и повышение эффективности распоряжения собственностью Нижегородской области;

9) обеспечение устойчивости бюджетной системы Нижегородской области и сбалансированности межбюджетных отношений;

10) противодействие коррупции;

11) оценка и повышение эффективности реализации программ социально-экономического развития Нижегородской области.

Предложена **система принципов** реализации Законодательным собранием Нижегородской области контрольных полномочий: приоритет прав и свобод человека и гражданина; законность; соответствие основам конституционного строя и принципам организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; объективность; соблюдение профессиональных этических норм; профессионализм; самостоятельность и независимость субъектов контрольной деятельности; регулярность и плановость; научность; системность; открытость и гласность; ответственность.

Объектами контрольной деятельности Законодательного собрания Нижегородской области предложено рассматривать:

1) деятельность и результаты деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области;

2) деятельность и результаты деятельности органов местного самоуправления на территории Нижегородской области по вопросам, связанным с осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

3) обеспечение деятельности мировых судей Нижегородской области и органов судейского сообщества Нижегородской области, создаваемых с участием Законодательного собрания Нижегородской области;

4) деятельность и результаты деятельности государственных и частных компаний, а также определенных предпринимательских объединений (палат) в случаях, когда они осуществляют публичные функции.

В проекте Закона должны быть четко установлены **пределы осуществления контрольных полномочий** Законодательного собрания Нижегородской области, осуществление которого не должно подменять деятельность органов правосудия, расследования преступлений, оперативно-розыскную работу, деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемую в пределах их компетенции. Осуществление контрольных полномочий Законодательным собранием Нижегородской области не должно создавать органам государственной власти, органам местного самоуправления, их должностным лицам и иным субъектам препятствий для выполнения ими своих полномочий.

Субъекты контрольной деятельности Законодательного собрания Нижегородской области целесообразно подразделить на две группы:

— основные — с максимально широким кругом полномочий по осуществлению контрольной деятельности (Законодательное собрание Нижегородской области; комитеты и комиссии Законодательного Собрания Нижегородской области; депутаты и депутатские объединения Законодательного собрания Нижегородской области);

— специальные — привлекаемые к этой деятельности по узкоспециализированному кругу вопросов (Счетная палата Нижегородской области, являющаяся постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Законодательному собранию Нижегородской области). Предложено рассмотреть опыт отдельных субъектов Российской Федерации, где контроль возложен на специально создаваемые органы, организационно отделенные от самих законодательных органов¹.

¹ Например: в Республике Саха (Якутия) функции парламентского контроля возложены на Контрольный комитет Государственного собрания, который действует на основании Закона республики «О контрольном комитете Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»; согласно закону Санкт-Петербурга «О контрольных функциях Законодательного собрания

Формы осуществления контрольных полномочий Законодательного собрания Нижегородской области:

— заслушивание и рассмотрение ежегодных отчетов Правительства Нижегородской области о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Законодательным собранием Нижегородской области;

— заслушивание и рассмотрение Законодательным собранием Нижегородской области ежегодных докладов прокурора Нижегородской области, начальника УФСБ России по Нижегородской области, начальника ГУ МВД России по Нижегородской области, начальника УФСКН по Нижегородской области, начальника УФМС Нижегородской области о состоянии законности, правопорядка, общественной безопасности в Нижегородской области и о проделанной работе по их укреплению;

— заслушивание и рассмотрение отчетов, докладов членов Правительства Нижегородской области и должностных лиц органов государственной власти Нижегородской области, в назначении которых на должность принимало участие Законодательное собрание Нижегородской области по соответствующим направлениям контроля на заседаниях Законодательного собрания Нижегородской области, заседаниях комитетов и комиссий;

— заслушивание и рассмотрение информации, докладов, сообщений, ответов должностных лиц, организаций и иных субъектов, чья деятельность стала объектом контроля на заседаниях Законодательного собрания Нижегородской области, заседаниях комитетов и комиссий;

— направление депутатских запросов;

— формирование Счетной палаты Нижегородской области и реализация во взаимодействии с ней мероприятий по осуществлению предварительного, текущего и последующего контроля в сфере бюджетных правоотношений;

— проведение «правительственного часа», депутатских расследований, депутатских слушаний, депутатских проверок;

Санкт-Петербурга» в целях осуществления контроля за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным собранием Санкт-Петербурга, контроля за своевременным приведением в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга Законодательным собранием Санкт-Петербурга создается контрольная группа.

— мониторинг правоприменения законов Нижегородской области и правовых актов Законодательного собрания Нижегородской области;

— согласование кандидатур на должности первого заместителя председателя Правительства Нижегородской области, заместителей председателя Правительства Нижегородской области, руководителей финансового органа и органа по управлению государственной собственностью Нижегородской области;

— назначение на должности: уполномоченного по правам человека в Нижегородской области, уполномоченного по правам ребенка в Нижегородской области, уполномоченного по защите прав предпринимателей в Нижегородской области;

— рассмотрение вопроса о доверии высшему должностному лицу Нижегородской области — губернатору Нижегородской области и должностным лицам органов государственной власти Нижегородской области, в согласовании и назначении которых на должность принимало участие Законодательное собрание Нижегородской области;

— досрочное прекращение полномочий лиц, в назначении которых на должность принимало участие Законодательное собрание Нижегородской области;

— направление губернатору Нижегородской области рекомендаций о принятии к должностному лицу органа исполнительной власти Нижегородской области мер воздействия, включая досрочное прекращение полномочий, а также обращений с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в нормативные правовые акты органов исполнительной власти Нижегородской области либо об их отмене;

— направление рекомендаций главе муниципального образования Нижегородской области о принятии к должностным лицам местного самоуправления мер воздействия, включая досрочное прекращение полномочий;

— утверждение заключений и расторжений договоров Нижегородской области с иностранными контрагентами, с Российской Федерацией и другими субъектами Российской Федерации;

— одобрение проекта договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Нижегородской областью;

— и иные формы в соответствии с Уставом Нижегородской области.

Организацию контрольных полномочий Законодательного собрания Нижегородской области предложено построить на основе:

— плана, утверждаемого постановлением Законодательного собрания, в котором должны быть определены предмет, объект и сроки контрольных мероприятий;

— учета предложений основных субъектов контроля;

— общего руководства председателем Законодательного собрания Нижегородской области;

— как правило, специализированного характера реализации контрольных полномочий через деятельность комитетов и комиссий Законодательного собрания Нижегородской области в соответствии с вопросами их ведения;

— осуществления организационного, правового, методического, документационного, аналитического, информационного и материально-технического обеспечения реализации полномочий структурными подразделениями аппарата Законодательного собрания Нижегородской области в соответствии с их компетенцией за счет установленной штатной численности;

— документального оформления результатов осуществления контрольных полномочий Законодательным собранием Нижегородской области в форме постановлений, в которых могут содержаться рекомендации органам государственной власти области, органам местного самоуправления, организациям или конкретным должностным лицам о принятии мер по устранению выявленных нарушений, а также привлечения виновных к ответственности;

— установления обязанности органов государственной власти области, органов местного самоуправления, организаций или конкретных должностных лиц рассмотреть предложения и рекомендации в установленный срок и уведомить Законодательное собрание области о результатах рассмотрения предложений и рекомендаций.

Контрольные полномочия Законодательного собрания Нижегородской области должны быть подкреплены ответственностью органов, должностных лиц и иных субъектов за невыполнение или нарушение процедур при осуществлении контрольных полномочий Законодательного собрания, для чего **необходимо внести поправки в Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях.**

Важно, что принятие проекта Закона повлечет за собой внесение целого ряда изменений и дополнений в Устав и законодательство Нижегородской области, акты Законодательного собрания Нижегородской области, изменения в организацию работы Законодательного собрания, но не требует дополнительного финансового обеспечения, кроме расходов

на организационное, правовое, документационное, информационно-методическое, материально-техническое обеспечение реализации контрольных полномочий.

При обсуждении по содержанию концепции проекта Закона были высказаны конструктивные предложения и замечания членами совета, представителями аппарата комитета Законодательного собрания области по вопросам государственной власти области и местного самоуправления, аппарата комитета Законодательного собрания области по бюджету и налогам и государственно-правового управления Законодательного собрания области.

1 июля 2015 года концепция проекта Закона, доработанная с учетом всех поступивших предложений и замечаний, была направлена в Законодательное собрание Нижегородской области для принятия политического решения о целесообразности разработки и принятия Закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Нижегородской области».

Список литературы

1. Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-ПЗ «О порядке осуществления Государственным собранием — Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай».
2. Закон Брянской области от 29 декабря 2007 г. № 182-З «О контроле за исполнением законов Брянской области».
3. Закон Республики Бурятия от 7 октября 2014 г. № 677-V «О контрольных полномочиях».
4. Закон Владимирской области от 5 ноября 2009 г. № 145-ОЗ «О контрольной деятельности Законодательного собрания Владимирской области».
5. Закон Волгоградской области от 20 декабря 2013 г. № 176-ОД «О парламентском контроле».
6. Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Вологодской области».
7. Закон Воронежской области от 3 декабря 2013 г. № 179-ОЗ «О контрольных полномочиях Воронежской областной Думы».
8. Закон Забайкальского края от 11 июля 2013 г. № 856-33К «О контроле Законодательного собрания Забайкальского края за соблюдением и исполнением законов Забайкальского края».
9. Закон Республики Дагестан от 23 ноября 2010 г. № 66 «О контрольных полномочиях Народного собрания Республики Дагестан».

10. Закон Калужской области от 13 февраля 2006 г. № 171-ОЗ «О контроле Законодательного собрания Калужской области за соблюдением и исполнением законов Калужской области».
11. Закон Кировской области от 26 февраля 2013 г. № 262-ЗО «О контрольной деятельности Законодательного собрания Кировской области».
12. Закон Мурманской области от 9 апреля 2015 г. № 1847-01-ЗМО «О контрольных полномочиях Мурманской областной Думы».
13. Закон Ненецкого автономного округа от 30 октября 2012 г. № 80-ОЗ «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа».
14. Закон Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном собрании Нижегородской области».
15. Закон Нижегородской области от 08.10.2010 № 156-З «О Контрольно-счетной палате Нижегородской области».
16. Закон Нижегородской области от 12.10.2011 № 150-З «О статусе депутата Законодательного собрания Нижегородской области».
17. Закон Нижегородской области от 14.12.2012 № 163-З «О мировых судьях Нижегородской области».
18. Закон Нижегородской области от 13.01.2003 № 4-З «О порядке избрания представителей от Законодательного собрания Нижегородской области в квалификационную комиссию при Адвокатской палате Нижегородской области».
19. Закон Новгородской области от 14 декабря 2007 г. № 221-ОЗ «О контроле Новгородской областной Думы за соблюдением и исполнением областных законов и постановлений Новгородской областной Думы».
20. Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного собрания Республики Мордовия».
21. Закон Орловской области от 8 июля 2009 г. № 924-ОЗ «О контроле Орловского областного совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области».
22. Закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 21-ПК «О контроле за исполнением законов Пермского края».
23. Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 1-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Свердловской области».
24. Закон Тюменской области от 8 июля 1999 г. № 121 «Об ответственности за неисполнение законов Тюменской области».
25. Закон Санкт-Петербурга от 13 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного собрания Санкт-Петербурга».
26. Закон Республики Саха (Якутия) от 16 марта 1995 г. № 55-1 «О Контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)».
27. Закон Ставропольского края от 14 октября 2002 г. № 43-КЗ «Об осуществлении Государственной думой Ставропольского края контроля за соблюдением и исполнением законов Ставропольского края».

28. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 8 апреля 2014 г. № 10-РЗ «О парламентском контроле в Республике Северная Осетия-Алания».
29. Закон Тамбовской области от 24 марта 2000 г. № 109-З «О порядке организации контроля за соблюдением и исполнением законов Тамбовской области и нормативных правовых актов областной Думы».
30. Закон Хабаровского края от 26 марта 2003 г. № 109 «Об осуществлении Законодательной думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края».
31. Закон Чеченской Республики от 7 июля 2014 г. № 28-РЗ «О парламентском контроле в Чеченской Республике».

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ. НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Д.В. Степанов

Законодательное собрание Нижегородской области

Впервые в законодательном акте, т.е. в Законе Нижегородской области от 1 марта 2011 № 25-З «О Законодательном собрании Нижегородской области» были закреплены его основные функции:

- 1) представительные;
- 2) законодательные;
- 3) контрольные.

Статья 19 Закона Нижегородской области от 01.03.2011 № 25-З закрепила и понятие контрольной функции, которая выражается в осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов области, исполнением областного бюджета, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью области.

Упоминание о контрольных полномочиях законодательных органов власти содержится и в федеральном законодательстве.

В 184-м Федеральном законе¹ отражены полномочия законодательных органов по контролю.

К сожалению, федеральное законодательство в отношении контрольных полномочий не системно и крайне фрагментарно. Не случайно в Совете Федерации в рамках подготовки доклада о состоянии законодательства, а также на площадках различных ассоциаций межпарламентского сотрудничества на протяжении нескольких лет обсуждается необходимость принятия специального комплексного федерального закона о парламентском контроле.

Результатом таких дискуссий явился Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», однако он касается

¹ Статья 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

только осуществления контроля федерального уровня палатами Федерального собрания.

Пока субъекты самостоятельно определяют форматы контроля. Их разнообразие, качественное содержание зависит от взаимоотношений законодательной и исполнительной власти региона.

Так, в Законе о «Законодательном собрании» (в статье 19) сведены наработанные практикой определенные формы контроля Законодательного собрания.

К ним относятся следующие 7 форм:

- 1) заслушивание на заседании Законодательного собрания ежегодных отчетов губернатора области о результатах деятельности правительства области,
- 2) заслушивания руководителей органов исполнительной власти на заседаниях Законодательного собрания и комитетов,
- 3) запросы и обращения депутатов и Законодательного собрания,
- 4) депутатские слушания,
- 5) мониторинг законов области и постановлений Законодательного собрания,
- 6) депутатские расследования,
- 7) финансовый (бюджетный) контроль.

Депутат может осуществлять контрольные функции непосредственно либо путем инициирования перечисленных контрольных мероприятий.

Далее дается краткая характеристика отдельных контрольных функций Законодательного собрания, их правовая регламентация и практика применения.

1. Ежегодные отчеты губернатора области о результатах деятельности правительства области.

С 2010 года применяется данная форма по аналогии с отчетом Федерального Правительства, которая пришла на смену послания губернатора.

Губернатор области представляет отчет о результатах деятельности Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным собранием. Отчет заслушивается на заседании и проходит ежегодно. Сроки представления отчета: до 1 июня года, следующего за отчетным.

Порядок подготовки и рассмотрения отчета определяет Регламент Законодательного собрания (глава 11.3).

В соответствии с данной нормой установлен следующий порядок:

1. Формирование вопросов Законодательного собрания.

Инициаторы вопросов: депутаты, фракции и комитеты Законодательного собрания.

2. Рассмотрение перечня вопросов Советом Законодательного собрания.

3. Принятие постановления Законодательного собрания о перечне вопросов губернатору (ежегодно, в апреле).

4. Заслушивание отчета губернатора на заседании Законодательного собрания.

5. Принятие постановления Законодательного собрания по итогам заслушивания отчета.

Заслушивание руководителей органов исполнительной власти не носит планового характера, может проходить по инициативе комитета или самого Законодательного собрания. Формы также могут быть различны: это «Правительственный час» (как в Государственной думе по какой-либо тематике), информация о ходе исполнения того или иного закона, целевой программы и т.п.

2. Следующая форма, которая используется достаточно часто депутатами, это депутатский запрос и депутатское обращение.

Данные формы урегулированы Законом Нижегородской области «О статусе депутата Законодательного собрания Нижегородской области» (в редакции от 12.10.2011 № 150-З) (статьи 11 и 12).

В представленной таблице видно различие статуса депутатского запроса и обращения.

	Депутатский запрос	Депутатское обращение
Субъект инициативы	Депутат (группа депутатов), фракция, комитет (комиссия)	Депутат
Адресат	<ul style="list-style-type: none"> — Губернатор области; — другие лица, замещающие государственные должности Нижегородской области; — должностные лица федеральных органов государственной власти, действующих на территории области; — должностные лица органов государственной власти области; 	<ul style="list-style-type: none"> — Органы государственной власти области; — органы местного самоуправления; — общественные объединения и организации

	— должностные лица органов местного самоуправления; — общественные объединения и организации	
Цель	Вопросы, связанные с реализацией полномочий Законодательного собрания, полномочий депутатов, а также иные вопросы, имеющие общественное значение	Вопросы осуществления каких-либо мер, предоставления информации, предложения, разъяснения по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью
Форма	Письменная (на бланке), оформляется постановлением Собрания	Письменная (на бланке)
Срок ответа	15 дней (иной срок, указанный в постановлении)	7 дней (30 дней — при необходимости получения дополнительных материалов)
Последствия ответа	Может оглашаться на заседании Собрания, может быть принято постановление Собрания	

Следует отметить, что обращение или поручение непосредственно самого Законодательного собрания, как правило, реализуются в постановлении, принимаемом по тому или иному вопросу, в котором могут содержаться вопросы, рекомендации и предложения. Может быть принято специальное обращение, оформляемое постановлением Законодательного собрания, в адрес федеральных органов государственной власти.

3. Третья форма — это депутатские слушания.

Порядок организации и проведения определяются главой 7 Регламента Законодательного собрания.

Цель проведения: — обсуждение вопросов, отнесенных к ведению Законодательного собрания, иных вопросов, имеющих общественную и социальную значимость.

Депутатские слушания в Законодательном собрании проводятся по инициативе председателя Собрания, его заместителей, депутатских объединений, комитетов, группы депутатов не менее одной трети от числа избранных депутатов.

Порядок проведения установлен следующий:

1. Решение о проведении, оформляемое распоряжением председателя Собрания.
2. Депутатские слушания.
3. Рассмотрение рекомендаций депутатских слушаний на заседании профильного комитета.
4. (По решению комитета) рассмотрение рекомендаций депутатских слушаний может проходить на заседании Собрания с принятием постановления (например, когда необходимо оформить рекомендации в адрес Правительства области).
5. Размещение рекомендаций на сайте Собрания.

Учитывая достаточно регламентированный порядок проведения таких слушаний, в последнее время они проводятся редко. Как правило, используются иные сходные формы обсуждения и рассмотрения вопросов, в которых, по сути, участвует тот же состав участников, используется тот же формат рассмотрения, а итоги могут быть так же оформлены (это «круглые столы», расширенное заседание комитета и т.п.).

4. Следующая достаточно новая форма контроля, применяемая на системной основе с 2008 года — это мониторинг законов области и постановлений Законодательного собрания.

Порядок организации и проведения определен Положением о мониторинге законов области, которое впервые было утверждено Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 23.10.2008 № 1252-IV. Сейчас действует редакция от 29.02.2012 года № 437-V.

Мониторинг проводится с целью систематического последовательного наблюдения за реализацией законов области и постановлений Собрания, анализа их результативности, эффективности и выработки предложений по их дальнейшему совершенствованию.

Основные задачи мониторинга:

- 1) определение степени урегулированности законами области вопросов, отнесенных к ведению субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения;
- 2) определение соответствия законов области законодательству Российской Федерации и законодательству Нижегородской области;
- 3) выявление причин, препятствующих исполнению законов области, и выработка предложений по их устранению;

4) формирование перспективных направлений нормотворческой деятельности.

Выделяют 3 этапа мониторинга:

- 1) планирование;
- 2) проведение;
- 3) подведение итогов.

Мониторинг проводится на основании планов мониторинга, принимаемых каждые полгода.

Предложения в план готовят профильные комитеты.

Основания для включения закона в план мониторинга могут быть различны. Это указанные на слухе предложения, результаты экспертной деятельности, поступающие обращения граждан, работа депутатов с избирателями и т.п.

На основании плана мониторинга профильный комитет:

- 1) разрабатывает и утверждает график мероприятий по проведению мониторинга;
- 2) определяет критерии эффективности закона области;
- 3) определяет участников мониторинга, обладающих информацией о правоприменительной практике;
- 4) может сформировать рабочую группу по проведению мониторинга.

Комитет вправе инициировать привлечение в процесс мониторинга экспертов, давать предложения по проведению независимой и научной экспертизы.

В процессе мониторинга профильный комитет Законодательного собрания области решает ряд задач:

- 1) решает вопрос о полноте урегулирования соответствующей сферы отношений федеральным законодательством;
- 2) определяет перечень подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено законом области;
- 3) проводит сбор, анализ и оценку официальной информации о реализации закона области;
- 4) определяет необходимость и достаточность закона области для урегулирования общественных отношений;
- 5) проводит анализ закона области в соответствии с действующим законодательством на наличие в нем коррупциогенных факторов.

Естественно, это перечень не закрытый и зависит от конкретного нормативного правового акта.

Завершая мониторинг комитет:

1. Готовит отчет о результатах проведения мониторинга.
2. Рассматривает его на заседании комитета, Законодательного собрания или, возможно, в формате «круглого стола», депутатских слушаний.

3. Если выводы мониторинга требуют корректировки законодательства, разрабатывается законопроект или проект постановления, может быть подготовлен проект федерального закона для внесения его в Государственную думу или обращения в федеральные органы власти. Часто на заседании Собрания принимается постановление об итогах мониторинга с рекомендациями.

4. Размещение итогов мониторинга на сайте Законодательного собрания

За прошедший период с 2008 года комитетами Законодательного собрания проведен мониторинг 95 законов и 6 постановлений Собрания, в настоящее время ведется мониторинг еще 8 законов области. Таким образом, учитывая, что, по разным оценкам, в Нижегородской области действуют около 200 базовых законов, то большая часть из них уже прошла оценку мониторинга.

Результаты мониторинга отражаются в годовом отчете о деятельности Собрания, размещаются на сайте Собрания.

5. Депутатские расследования как форма контроля Законодательного собрания.

Целью проведения депутатского расследования является выяснение фактов и обстоятельств, представляющих общественную значимость и имеющих негативные последствия для населения области, а также выяснение причин и условий их возникновения.

Следует сделать акцент на негативный характер последствий и их значимость для населения всей области.

Порядок организации и проведения определены в специальном законе области от 10 мая 2010 года № 75-З, принятом по аналогии с имеющимся ранее федеральным законодательным актом.

Предметом депутатского расследования являются события, связанные с указанными фактами и обстоятельствами:

- 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) факты несоблюдения и неисполнения законов области, неисполнения областного бюджета, несоблюдения порядка распоряжения собственностью области.

Закон также определяет, что не подлежит депутатскому расследованию:

- 1) деятельность судов по осуществлению правосудия;
- 2) деятельность губернатора области как высшего должностного лица области;
- 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;
- 4) деятельность органов прокуратуры;
- 5) установление виновности конкретных лиц в совершении преступления;
- 6) факты и обстоятельства, определенные в исковом заявлении, обвинительном акте, протоколе, постановлении об административном правонарушении.

Процедурные моменты расследования.

Во-первых, инициаторами депутатского расследования может быть группа депутатов Законодательного собрания численностью не менее одной пятой от установленного числа депутатов.

Во-вторых, срок депутатского расследования определяется Законодательным собранием и не может превышать одного года со дня создания комиссии.

Депутатское расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий Законодательного собрания соответствующего созыва.

Этапы депутатского расследования:

1. Выдвижение инициативы депутатского расследования.

Предложение о проведении депутатского расследования направляется председателю Законодательного собрания и должно содержать основания, предмет, цели и сроки проведения депутатского расследования, а также обоснование необходимости и возможности его проведения в соответствии с настоящим Законом.

2. Принятие постановления Законодательного собрания о проведении депутатского расследования (большинство 26).

3. Формирование комиссии депутатского расследования.

Не может быть менее пяти и более семи депутатов Законодательного собрания. В состав комиссии должны входить представители всех депутатских объединений.

4. Проведение комиссией расследования (закон области регламентирует права комиссии, ее членов в проведении расследования, формы работы и т.п.).

5. Подготовка мотивированного заключения комиссии.

6. Утверждение Законодательным собранием заключения комиссии.

7. Рассмотрение утвержденного заключения органами, которым оно направлено (в течение одного месяца).

Следует отметить, что в рамках данного закона расследование пока не проводилось. Хотя инициативы о его проведении выдвигались, но не находили поддержки депутатов ввиду превышения компетенции Законодательного собрания. Тем не менее такой опыт имеется: в III и IV созывах проводилось 4 расследования.

6. Следует также отдельно выделить финансовый контроль, который осуществляет Законодательное собрание.

По-иному его можно назвать бюджетным контролем — т.е. контроль за исполнением областного бюджета, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью области.

Основы его организации и проведения определяет Бюджетный кодекс РФ (статья 153). При этом изменениями 23.07.2013 года № 252-ФЗ была пересмотрена компетенция законодательных органов субъектов Российской Федерации в сфере финансового контроля, обусловленная разделением функций внешнего и внутреннего контроля в сфере бюджетных отношений.

Указанный федеральный закон, впервые дав понятие «внешнего финансового контроля», определил, что законодательные органы его осуществляют только через специальные органы — контрольно-счетные органы субъектов Федерации.

В свою очередь в этой сфере контрольные полномочия Законодательного собрания, его комитетов, осуществляемые непосредственно, закреплены в Законе Нижегородской области от 12.09.2007 № 126-З «О бюджетном процессе в Нижегородской области», а осуществляемые через орган внешнего финансового контроля — в Законе Нижегородской области от 08.10.2010 № 156-З «О контрольно-счетной палате Нижегородской области».

Контроль предусматривает право:

- 1) на получение от органов исполнительной власти необходимой информации при рассмотрении проектов бюджетов;
- 2) публичные слушания по проекту бюджета;
- 3) получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов, в т.ч. рассмотрение отдельных вопросов исполнения бюджета на заседаниях Собрания, комитетов;
- 4) утверждение (не утверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета;
- 5) создание собственных контрольных органов (формирование и определение статуса органов внешнего финансового контроля);
- 6) вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Так, в рамках предварительного контроля в 2014 году профильными комитетами Законодательного собрания осуществлялось:

1. Обсуждение проекта основных направлений бюджетной и налоговой политики в Нижегородской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.
2. Рассмотрение проекта государственной программы Нижегородской области «Управление государственными финансами Нижегородской области на период до 2020 года».
3. Рассмотрение проектов законов Нижегородской области «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».
4. Рассмотрение законопроектов по внесению изменений в Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (изменения вносились 11 раз) и в Закон Нижегородской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (изменения вносились 3 раза).
5. Рассмотрение отчетов об оценке недвижимого имущества, включенного в Программу приватизации государственного имущества Нижегородской области на 2014 год.

В рамках текущего контроля в 2014 году комитетом осуществлялось:

1. Рассмотрение отдельных вопросов исполнения областного бюджета по запросам комитета и депутатов Законодательного собрания.

2. Проведение рабочих совещаний по вопросам подготовки поправок к внесенным проектам законов.

В рамках последующего контроля в 2014 году комитетом осуществлялось:

1. Рассмотрение отчетов об исполнении областного бюджета за 2013 год и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области за 2013 год (Закон области № 105-З от 06.08.2014 «Об исполнении областного бюджета за 2013 год» и Закон области № 78-З от 30.06.2014 «Об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области за 2013 год»).

2. Рассмотрение информации контрольно-счетной палаты Нижегородской области о результатах проведенных проверок целевого и эффективного использования средств областного бюджета.

3. Отчет контрольно-счетной палаты Нижегородской области рассмотрен Законодательным собранием Нижегородской области, принято Постановление от 27 февраля 2014 года № 1232-V «Об отчете о деятельности контрольно-счетной палаты Нижегородской области за 2013 год»

В конце следует упоминать об установленной в законодательстве Нижегородской области административной ответственности за воспрепятствование контрольной деятельности депутатов Законодательного собрания.

Так, статьями 9.1 и 9.2 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за непредставление или несвоевременное представление по письменному обращению депутата документов, материалов, иной информации для осуществления их полномочий, а равно представление заведомо недостоверной информации, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере одной тысячи рублей. Невыполнение законного требования депутата либо создание препятствий в осуществлении их деятельности влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере одной тысячи рублей.

Установленный размер ответственности не так велик, однако, наверно, важен не размер ответственности, а сам факт к ее привлечению.

Возбудить дело о таком административном правонарушении вправе прокурор. Рассматривать такие дела уполномочены мировые судьи.

Вместе с тем следует констатировать, что практика привлечения к такой ответственности отсутствует ввиду отсутствия соответствующих обращений депутатов. Это обусловлено тем, что, как правило, используются иные вышеизложенные формы и методы «принуждения» к выполнению законных требований депутатов, не переводя конфликт в плоскость административной юрисдикции.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле».
3. Закон Нижегородской области от 1 марта 2011 № 25-З «О Законодательном собрании Нижегородской области».
4. Закон Нижегородской области «О статусе депутата Законодательного собрания Нижегородской области» (в редакции от 12.10.2011 № 150-З).
5. Закон Нижегородской области от 12.09.2007 № 126-З «О бюджетном процессе в Нижегородской области».
6. Закон Нижегородской области от 08.10.2010 № 156-З «О контрольно-счетной палате Нижегородской области».
7. Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».
8. Закон Нижегородской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (изменения вносились 3 раза).

ЧАСТЬ IV. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»: АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

Д.А. Егоров

Прокуратура Нижегородской области

В сложившейся геополитической и экономической ситуации защита прав предпринимателей имеет особое значение.

Успешно развивающиеся предприятия и предприниматели — это налоги, новые рабочие места и заработная плата, оказывающие непосредственное влияние на социально-экономическую ситуацию в регионе и уровень жизни населения.

Президент на заседании Госсовета 7 апреля¹ отметил, что только около 6 процентов граждан являются начинающими предпринимателями и владельцами нового дела. Вклад индивидуальных предпринимателей и микропредприятий в ВВП страны не превышает 21 процента; в странах с развитой экономикой — эта доля 50 и более. Одна из причин — имеющиеся риски и преграды превышают стимулы и возможности.

¹ Официальный сетевой ресурс Президента РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49214>.

По-прежнему значительное административное давление на предпринимателей создается органами контроля (надзора) при проведении плановых и внеплановых проверок.

Издержки бизнеса от лишнего контроля сейчас оцениваются организацией «Опора России» до 7,5% ВВП, то есть почти 4,6 трлн рублей.

В связи с актуальностью вопроса подробнее остановимся на исполнении органами прокуратуры Нижегородской области возложенных полномочий при реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹.

Реализация прокуратурой области полномочий в сфере формирования Нижегородского сегмента ежегодного сводного плана проведения плановых проверок и согласования внеплановых проверок способствовала снижению давления на предпринимательское сообщество со стороны контрольно-надзорных органов.

Приведем конкретные цифры. В 2014 году в прокуратуру области поступило 1231 заявление органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля о согласовании внеплановых проверок, по результатам рассмотрения 31% из которых в согласовании было отказано. В I квартале 2015 года прокуратурой области отказано в проведении 41% поступивших для согласования проверок.

Это позволило предотвратить внеплановые проверки предпринимателей по анонимным обращениям.

Например, областному МЧС отказано в согласовании проверок предпринимателей, жалобы на которых фактически отсутствовали, региональному Управлению Роспотребнадзора — на основании обращения, автора которого идентифицировать не удалось.

При осуществлении прокуратурой области работы по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок достигнута устойчивая тенденция сокращения общего количества плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52. Ст. 6249.

Так, ежегодный сводный план проверок на 2013 год предусматривал проведение 19824 проверок 83 органов контроля; на 2014 год — 16543 проверки 199 органов контроля.

План на 2015 год предусматривает проведение 15297 проверок 230 органов контроля.

Таким образом, при увеличении органов контроля с 83 до 230 (за счет увеличения количества органов муниципального контроля) количество проверок, включенных в планы, сократилось с почти 20 тыс. до 15 тыс.

В деятельности органов государственного и муниципального контроля органами прокуратуры области в прошедшем году и в истекшем периоде 2015 года выявлено более 3 тыс. нарушений закона, по требованию прокуроров свыше 800 лиц привлечено к дисциплинарной и административной ответственности, опротестовано более 900 незаконных правовых актов в этой сфере.

Выявлены факты проведения проверок без распоряжения руководителя органа контроля, при отсутствии оснований для их проведения и согласования с прокуратурой, без участия уполномоченных представителей предпринимателей, нарушения сроков уведомления о проведении плановых и внеплановых проверок, сроков их проведения, выдачи незаконных предписаний, нарушения при согласовании проверок в органах прокуратуры и оформлении их результатов и другие.

По всем выявленным фактам принят комплекс мер реагирования, в том числе, по постановлениям прокуроров виновные лица привлечены к административной ответственности по ст. 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

В том числе в 2015 году по фактам проведения незаконных проверок и грубых нарушений, допущенных Государственной инспекцией труда, Минздравом, Госветнадзором и Управлением Госохранкультуры области, влекущим недействительность результатов проверок, только аппаратом прокуратуры области возбуждено 12 административных дел по ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Несмотря на то, что с каждым годом растет количество чиновников, привлеченных к административной ответственности за нарушения прав

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1. Ст. 1.

хозяйствующих субъектов при проведении проверок, принцип обеспечения неотвратимости административной ответственности за нарушение прав предпринимателей реализуется, по нашим оценкам, не в полной мере.

Органы прокуратуры продолжают активную работу в этом направлении, тем более что срок давности по ст. 19.6.1 КоАП РФ увеличен до 1 года.

Также назрел вопрос включения сотрудников МЧС, ФСКН и полиции в число субъектов данной административной ответственности. Напомним, что в соответствии с КоАП РФ для них предусмотрена лишь дисциплинарная ответственность. В результате только в 1 квартале 2015 года в Нижегородской области более 30 сотрудников указанных ведомств от административной ответственности фактически освобождены.

По нашему мнению, именно административное наказание, в том числе за совершение повторного правонарушения — в виде дисквалификации, является эффективной прививкой для чиновников, которые не хотят соблюдать права предпринимателей.

В целом, если обратиться к официальным цифрам, то мы увидим, что за последние 2 года общее количество проведенных контрольно-надзорными органами Нижегородской области в отношении хозяйствующих субъектов проверок сократилось с 42500 до 37700.

При этом количество внеплановых проверок, наоборот, за этот же период выросло — с 25400 до 26600. В качестве причин тому можно выделить 2 момента. Первый — неисполнение проверяемыми лицами в установленный срок выданных предписаний об устранении нарушений, что обязывает органы контроля снова и снова организовывать внеплановые проверки до их полного устранения. Второй — с каждым годом упрощается порядок обращения в органы контроля с заявлениями о проведении внеплановых проверок, число таких обращений, в первую очередь, растет за счет возможности обращения в электронном виде.

По этой причине отдельно хотелось бы остановиться на существующей в настоящее время проблеме злоупотребления некоторыми лицами прав на обращение в органы власти с заявлениями о проведении проверок в отношении тех или иных предпринимателей. Этот вопрос неоднократно затрагивался уполномоченным по защите прав предпринимателей в Нижегородской области и представителями бизнес-сообщества.

В этой связи хотелось бы отметить следующее. Провести проверку на основании обращения гражданина или организации — это не право

органа контроля, а его обязанность, за неисполнение которой предусмотрена ответственность.

Большинство обращений, на основании которых органами контроля организуются проверки, поступают не на личном приеме, а по почте или через сеть Интернет, последние при этом не требуются подписывать. Если в обращении содержится фамилия и имя заявителя, его контактные данные, по закону оно не является анонимным, следовательно, по нему орган контроля обязан организовать внеплановую проверку.

Перепроверять данные заявителя или подтверждать, действительно ли он подготовил соответствующее обращение, органы контроля не обязаны, а в случае с электронным обращением, когда в качестве способа обратной связи указывается адрес электронной почты, это практически невозможно.

Количество внеплановых проверок на основании подобных обращений ничем не ограничено. Таким способом деятельность предпринимателя можно серьезным образом затруднить.

При этом в настоящее время отсутствует законодательный механизм, который мог бы минимизировать злоупотребления в этой сфере, исключить использование вымышленных либо чужих персональных данных для обращения в органы контроля, либо исключить проведение неоднократных внеплановых проверок предпринимателей на основании обращений.

До того как эти вопросы будут урегулированы законодательно, проблема будет существовать, поскольку ни один орган не возьмет на себя ответственность принимать решение не по закону, а по внутреннему убеждению.

При обсуждении проекта Федерального закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации», который придет на смену Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вышеозначенной проблеме, полагаю, должно быть уделено пристальное внимание. В существующей редакции проекта закона решение этого вопроса своего отражения не нашло.

Одновременно по тем внеплановым проверкам, которые подлежат согласованию с органами прокуратуры, органы прокуратуры принимают исчерпывающие меры по предотвращению проверок на основании обращений и заявлений, не позволяющих установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора).

С точки зрения практика, полагаем, что новый Федеральный закон «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации» должен, с одной стороны, снизить чрезмерное административное давление на бизнес, решить многие из существующих в настоящее время проблемы, с другой — повысить эффективность государственного и муниципального контроля.

В свою очередь прокуратурой Нижегородской области надзорная и координационная работа в сфере защиты прав предпринимателей будет продолжена, задачи, поставленные президентом страны и генеральным прокурором, будут выполняться.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 . Ст. 6249.
3. Официальный сетевой ресурс Президента РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/eveNets/presideNet/News/49214>.

ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГРАЖДАН: ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ И ТРУДНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.К. Балдин

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Деятельность органов государственной власти любого уровня, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций в Российской Федерации основывается на соблюдении принципа законности, который предполагает строгое и неуклонное соблюдение законов и иных нормативных правовых актов в практической работе каждого управленческого органа и любого должностного лица.

Требование законности установлено ст. 15 Конституции РФ¹, обязывающей все государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации.

Гарантиями обеспечения соблюдения принципа законности являются институты административного и прокурорского надзора, которые проводятся в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений требований нормативных правовых актов.

Надзор за исполнением законов органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»² представляет одну из отраслей прокурорского надзора, содержание которого составляют полномочия должностных лиц органов прокуратуры по реализации возложенных на них обязанностей.

¹ Конституция Российской Федерации: официальный текст // Собр. законодательства Российской Федерации. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

² О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собр. законодательства Российской Федерации. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

В соответствии со ст. 6 указанного закона требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33 закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. При реализации возложенных на прокурора функций общего надзора, который включает надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. Должностные лица перечисленных выше органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

За невыполнение законных требований прокурора Кодексом РФ об административных правонарушениях¹ предусматривается административная ответственность.

Действующая редакция Федерального закона «О прокуратуре» предоставляет органу общего надзора практически неограниченные полномочия, в частности по запросу документов и информации, что зачастую приводит или может привести к разглашению охраняемой законом тайны. Вместе с тем, помимо норм «ведомственного» закона, должностные лица органов прокуратуры обязаны руководствоваться и иными законами и нормативными правовыми документами, устанавливающими гарантии защиты прав человека и гражданина, не ставя при этом положения Федерального закона «О прокуратуре» выше требований иных федеральных законов, принятых по установленным Конституцией РФ предметам ведения.

В настоящей статье на примере конкретного случая из судебной практики анализируются сложности в применении федеральных законов «О прокуратуре» и «О персональных данных»² при рассмотрении должностными лицами органов местного самоуправления запросов

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 196-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1. Ст. 1.

² О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 31.07.2006. № 31. Ст. 3451.

прокуратуры о предоставлении информации, содержащей персональные данные граждан.

Основанием для исследования вопроса о соотношении сфер применения и коллизионных норм двух федеральных законов послужила сложившаяся негативная практика привлечения должностных лиц органов местного самоуправления к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ за непредоставление в органы прокуратуры запрашиваемой информации.

В прошедшем году в исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления поступали запросы из прокуратуры о предоставлении документов, в перечне которых, в частности, содержались копии актов по результатам проведенных контрольно-ревизионным органом в истекшем периоде ревизий (проверок) деятельности муниципальных учреждений. Поскольку запрашиваемые документы содержали персональные данные сотрудников проверяемых организаций, а представление этих сведений повлекло бы за собой нарушение Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных», содержащего запрет на разглашение персональных данных без согласия субъекта персональных данных, уполномоченными должностными лицами в предоставлении запрашиваемых документов было отказано. Прокуратура выносила постановления о возбуждении дела об административном правонарушении за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ, затем передавала материалы дел мировым судьям, которые и привлекали виновных в отказе к административной ответственности.

Как уже выше было отмечено, ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре» предоставляет прокурорам право требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений при осуществлении возложенных на них функций. При этом реализация данного права должна осуществляться с учетом требований ст. 7 и 17 Федерального закона «О персональных данных», предусматривающих обязанность операторов и иных лиц, получивших доступ к персональным данным, не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных.

Кроме того, п. 6 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹ прямо предусмот-

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюде-

рено, что при осуществлении надзора в сферах, на которые распространяется действие законодательства о банковской, налоговой и иной охраняемой законом тайне, прокуроры должны руководствоваться установленным законодательством порядком.

Поводом для возникновения споров о компетенции должностных лиц органов прокуратуры и органов местного самоуправления в сфере получения документов и информации, содержащих персональные данные граждан, явилось принятие в 2013 году Федерального закона № 205-ФЗ¹, внесшего существенные изменения в объем полномочий должностных лиц органов прокуратуры. Данным законом ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре» дополнена п. 2.1, предоставляющим органам прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора право получать доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных.

Однако Федеральный закон «О персональных данных» предусматривает две категории персональных данных: общие (любая информация, относящая к физическому лицу) и специальные (ст. 10 — расовая и национальная принадлежность, политические взгляды и т.д.). Исходя из положений Федерального закона № 205-ФЗ, указанный закон предоставил органам прокуратуры доступ к специальным категориям персональных данных. Порядок доступа к общим персональным данным законом № 205-ФЗ изменен не был. Указанный вывод следует из пояснительной записки к Закону № 205-ФЗ, согласно которой целью принятия указанного закона являлось устранение коллизии между нормами законодательства об охране здоровья граждан и о персональных данных и нормами законодательства о прокуратуре Российской Федерации, а не предоставление прокуратуре абсолютных полномочий по получению персональных данных.

нием прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007. № 195 // Законность. № 3. 2008.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением полномочий органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам обработки персональных данных: Федеральный закон от 23.07.2013 № 205-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 29.07.2013. № 30. Ст. 4038.

В связи с этим отказы должностных лиц органов местного самоуправления в предоставлении запрашиваемых органами прокуратуры документов (копий актов по результатам проведенных контрольно-ревизионным органом ревизий деятельности муниципальных учреждений) являлись обоснованными, поскольку закон «О персональных данных» не предоставляет права прокурору истребовать документы, содержащие общие персональные данные, то есть документы, содержащиеся в рассматриваемых запросах.

Более того, в случае предоставления документов, содержащих персональные данные граждан, муниципальные служащие по заявлению субъектов персональных данных подлежат административной ответственности по ст. 13.11 КоАП РФ за распространения информации о гражданах (персональных данных).

Таким образом, должностные лица органов местного самоуправления, являющиеся операторами персональных данных, сталкиваются с трудным выбором: быть привлеченными к административной ответственности за нарушение установленного законом порядка использования и распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст. 13.11 КоАП РФ) — в случае предоставления по запросу органов прокуратуры копий актов о проверках или подвергнуться административному наказанию за неисполнение требований прокурора (ст. 17.7 КоАП РФ) — в случае отказа в предоставлении указанных документов и информации.

Дискуссионным вопросом при анализе деятельности органов прокуратуры по осуществлению общего надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина представляется и основание для направления прокурорского запроса о предоставлении документов, содержащих персональные данные граждан.

Часто в качестве обоснования законности направления запроса сотрудники органов прокуратуры ссылаются на решения ведомственных коллегий. Вместе с тем в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре» и п. 6 Приказа Генпрокуратуры «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.) о фактах нарушения законов, а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих принятия мер прокурором и использования прокурорских полномочий. В качестве повода

для прокурорских проверок рассматриваются материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Решения коллегий прокуратуры и иных консультативно-совещательных органов не могут использоваться в качестве обоснования необходимости предоставления документов и информации о должностных лицах органов местного самоуправления, поскольку не содержат информацию о фактах нарушения законодательства, требующих использования прокурорских полномочий и принятия мер прокурорского реагирования. Кроме того, согласно ведомственным нормативным правовым актам решения коллегий прокуратуры обязательны для исполнения только прокурорскими работниками.

В связи с этим законность подобных запросов о предоставлении документов, содержащих персональные данные граждан, не подтверждается, ввиду чего требования прокурора остаются неисполненными.

Подводя итог исследованию вышеозначенной проблемы, необходимо отметить, что в настоящее время сложилась отрицательная практика расширительного толкования полномочий сотрудников органов прокуратуры в сфере получения документов, содержащих персональные данные граждан. Посредством правовой регламентации органам прокуратуры позволено быстро и в рамках законодательно установленных форм прокурорского реагирования (протест, представление, предостережение) получать любую информацию ограниченного доступа и персональные данные граждан, а также обрабатывать эту информацию для осуществления прокурорского надзора. Формирование упрощенного порядка доступа к информации ограниченного доступа и практики привлечения должностных лиц органов местного самоуправления к ответственности приводит к потере скрытности содержания данной информации и утрате гарантий защиты прав человека и гражданина при обработке его персональных данных, а также создает дополнительные сложности в исполнении служебных полномочий органами местного самоуправления.

Исполнение надзорных полномочий органами прокуратуры, предоставленных «ведомственным» нормативным правовым актом должно осуществляться с учетом требований Федерального закона «О персональных данных» с учетом четкого разграничения сфер применения и пределов правового регулирования законодательных актов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: официальный текст // Собр. законодательства Российской Федерации. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 196-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собр. законодательства Российской Федерации. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.
4. О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 31.07.2006. № 31. Ст. 3451.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением полномочий органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам обработки персональных данных: Федеральный закон от 23.07.2013 № 205-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 29.07.2013. № 30. Ст. 4038.
6. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 // Законность. 2008. № 3.

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В.Л. Зеленкин

Челябинский государственный университет

Специфика участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях заключается в наделении его полномочиями по возбуждению административного производства, а также в осуществлении надзора за исполнением законов правоохранительными органами в сфере административной юрисдикции.

Проверки исполнения законов поднадзорными органами и их должностными лицами осуществляются органами прокуратуры на основании поступивших в них сообщений, заявлений, жалоб и иных сведений о фактах нарушения закона¹. Однако такое представление о надзорной деятельности прокуратуры является достаточно узким, не полностью характеризующим значимость данной деятельности прокуратуры для обеспечения законности в административной юрисдикции.

Справедливо мнение, что существенным условием надлежащей организации прокуратуры является планирование². При планировании учитываются также задания вышестоящих органов прокуратуры по проведению проверок в сфере административной юрисдикции. Кроме того, поводом для планирования проверок могут послужить:

1. Отсутствие в прокуратуре исчерпывающей информации о результатах рассмотрения органом административной юрисдикции вынесенных прокурором постановлений, о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях, либо направленных им материалов;
2. Неоднократное невыполнение работниками органов административной юрисдикции законных требований прокурора, в том числе от-

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2010. 607 с.

² Диканова Т.А. Борьба с таможенными преступлениями и отмытием «грязных денег»: Метод. пособ. – М.: Юнити, 2000. С. 31.

сутствие ответов о результатах рассмотрения внесенных прокурором представлений, принятых конкретных мерах по устранению выявленных нарушений законов, причин и условий им способствующих¹.

Эффективность прокурорского надзора за исполнением законов правоохранительными органами при производстве по делам об административных правонарушениях заключается в постоянном изучении материалов о привлечении лиц к административной ответственности. В случае выявления нарушений в деятельности правоохранительных и административных органов и их должностных лиц прокурор применяет акты прокурорского реагирования: постановление, представление, предостережение, протест.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»² предусмотрена такая мера прокурорского реагирования, как освобождение своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Анализ правоприменительной практики показывает, что прокурорами крайне редко применяется такая мера реагирования. Непопулярность ее в органах прокуратуры объясняется отсутствием четких критериев незаконности задержания и соответствующих оснований для освобождения незаконно задержанных лиц.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов правоохранительными органами, при производстве по делам об административных правонарушениях, могут реализовываться внесением такого акта прокурорского реагирования, как представление об устранении нарушений закона. Представления могут вноситься, например, об устранении нарушений, допущенных должностными лицами правоохранительных органов в ходе производства по делам об административных правонарушениях, либо в ходе исполнения постановлений об административных правонарушениях.

¹ О методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях: Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 // www.consultant.ru.

² О прокуратуре Российской Федерации (ред. 8.03.2015): Федер. закон Рос. Федерации от 17.01 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 8. Ст. 366.

Основанием для принятия этой меры прокурорского реагирования служат проверенные прокурором сведения о неправильном применении норм материального права и (или) несоблюдении должностными лицами органа административной юрисдикции процессуальных требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе требований о (об): подведомственности; порядке производства по делам об административных правонарушениях; соблюдении прав участников производства по делам об административных правонарушениях; применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядке возбуждения дел об административных правонарушениях; основаниях прекращения производства по делу об административном правонарушении; порядке пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях; обращении вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению.

Представление прокурора является актом прокурорского надзора, формой его реагирования на факты нарушения закона, причины и условия, им способствующие. Оно вносится в орган, общественное объединение, политическую организацию, должностному лицу, которые уполномочены принимать меры по их устранению.

Нередко, устраняя выявленные нарушения, правоохранительные органы вынуждены отменять или изменять постановления по делам об административных правонарушениях, которые к моменту рассмотрения внесенного представления уже вступили в законную силу. Однако порядок пересмотра должностными лицами вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях в настоящее время законом не предусмотрен.

Пожалуй, наиболее редко применяемым в этой области надзора актом прокурорского реагирования является предостережение о недопустимости нарушения закона. В соответствии со ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель объявляют в письменной форме должностным лицам предостережение в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Полномочия прокурора, установленные ч. 2 ст. 22 названного закона, также содержат функции по предостережению о недопустимости нарушения закона.

Существует мнение, что это средство прокурорского надзора нельзя признать актом реагирования на выявленные нарушения в прямом смысле слова. Так, анализ практики применения прокурорами ст. 25.1

Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», проведенный Генеральной прокуратурой Российской Федерации показывает, что предостережения зачастую объявляются уже по факту совершения нарушений законов, а не при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В таких случаях предостережение как превентивная мера не достигает своей цели, отчего ценность его крайне невелика¹.

Наиболее распространенным актом прокурорского реагирования на нарушение законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях является протест на противоречащий закону правовой акт. Протест приносится в орган, организацию или должностному лицу, издавшему акт, либо в суд. В нем прокурор излагает требование об отмене правового акта или его части, либо о приведении его в соответствие с законом. Принесение прокурором протеста не приостанавливает действия опротестованного акта, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Например, принесение прокурором протеста на постановление о назначении административного наказания останавливает его исполнение.

Обеспечение законности при применении мер административного принуждения, в связи с административным правонарушением, является одной из важнейших задач прокурора при осуществлении надзора в сфере административной юрисдикции, поскольку в силу ст. 1.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях², лицо не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

Детально исследуя группы мер административно-правового принуждения, многие ученые отмечают их внутреннюю неоднородность и приходят к выводу о необходимости выделения среди них такой группы, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Отграничивая меры обеспечения от мер пресечения, ученые обращают внимание на момент применения названных мер в процессе производства по делам об административных правонарушениях. В этом вопросе их мнения расходятся. Так, профессор Б.В. Россинский, полагая, что меры обеспечения являются разновидностью мер

¹ См.: Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. 2.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

административного пресечения, указывает на то, что они осуществляются либо в процессе совершения правонарушения, либо после совершения правонарушения¹. Оппоненты приведенного мнения отмечают, что меры обеспечения применяются не в процессе совершения лицом административного правонарушения, а уже после его выявления и окончания, в том числе после принудительного прекращения противоправного поведения. Иными словами, меры административного обеспечения применяются после применения к лицу, совершившему административное правонарушение, мер административного пресечения².

Отграничение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от административно-предупредительных мер можно также провести по целям их применения. Если меры пресечения вызваны реальной ситуацией, всегда являются реакцией органа исполнительной власти и характеризуются прямым вмешательством в деятельность субъекта, то меры обеспечения производства в отличие от них применяются в целях создания необходимых условий для правильного разрешения дела об административном правонарушении. Такими целями, например, признаются установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение принятого по делу постановления.

Нельзя не отметить и тот факт, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях законодательно установлены и процессуально регламентированы законодательством об административных правонарушениях. Их исчерпывающий перечень закреплен в главе 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая содержит как материальные, так и процессуальные нормы, устанавливающие порядок применения, порядок их процессуального оформления, а также список субъектов административной юрисдикции, уполномоченных применять данные меры.

¹ Россинский Б.В. Административная ответственность. – М.: НОРМА, 2009. С. 183.

² Машаров И.М. К вопросу о методах административного принуждения // Полицейское право. 2005. № 1. С. 26.

Действующее законодательство об административных правонарушениях не устанавливает полномочий прокурора по надзору за исполнением законов при применении мер обеспечения административного производства (кроме административного задержания), что, на наш взгляд, не обоснованно, поскольку их применение затрагивает права и законные интересы физических и юридических лиц именно в рамках осуществления данного производства. Представляется, что прокурорский надзор в рамках производства по делам об административных правонарушениях может осуществляться в отношении таких мер, как: доставление; личный досмотр; досмотр вещей; досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; привод.

Результатом осуществления прокурорского надзора в области применения несудебными органами мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в случае выявления им нарушений прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства может быть вынесение прокурором постановления об отмене таких незаконных мер.

Список литературы

1. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2010. 607 с.
2. Диканова Т.А. Борьба с таможенными преступлениями и отмыванием «грязных денег»: Методическое пособие. – М.: Юнити, 2000. С. 31.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. 2.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. I). Ст. 1.
4. Машаров И.М. К вопросу о методах административного принуждения // Полицейское право. 2005. № 1. С. 26.
5. О методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях: Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 // www.consultant.ru
6. Россинский Б.В. Административная ответственность. – М.: НОРМА, 2009. С. 183.
7. О прокуратуре Российской Федерации (ред. 8.03.2015): Федеральный закон Рос. Федерации от 17.01 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 8. Ст. 366.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРИМЕНЕНИЯ КОМПЛЕКСОВ ФОТО-, ВИДЕОФИКСАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Н.Е. Сержантова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Обеспечение безопасности дорожного движения является необходимым условием развития экономики государства, и неуклонно растущее количество дорожно-транспортных происшествий на автомобильном транспорте — является актуальной проблемой для большинства стран мира, и Российская Федерация не исключение.

В большинстве стран мира используются различные инструменты по их выявлению и предотвращению, но многие из них недостаточно эффективны в силу различных факторов. Одним из инструментов, активно используемых в зарубежных странах, является институт фиксации административных правонарушений с использованием специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме. В России он получил название институт фотофиксации и активно развивается последние 7 лет. В европейских странах (Германия, Франция, Англия) он существует достаточно давно и используется в целях повышения выявляемости административных деликтов, а также для их фиксации, и главным элементом его существования является широкое использование специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи и работающих в автоматическом режиме.

В этой связи в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации наиболее актуальными являются вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в области дорожного движения. Анализ состояния законности, а также эффективности деятельности уполномоченных органов в этой сфере, свидетельствует, что принимаемые меры, направленные на предупреждение дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий, совершенствование условий и организации движения транспортных средств и пешеходов, способствуют снижению числа погибших в авариях людей. Вместе с тем количество

дорожно-транспортных происшествий и раненых лиц остается пока слишком высоким. Принимая во внимание всю сложность ситуации с аварийностью на автомобильных дорогах области, прокуратурами различных субъектов Российской Федерации в последнее время проводятся развернутые совещания, в ходе которых принимают участие представители Госавтоинспекции, Ростехнадзора, автодорожного надзора, министерств транспорта и автомобильных дорог, здравоохранения, образования, Рострудинспекции и иных органов, задействованных в указанной сфере.

На заседании обсуждены результаты прокурорских проверок соблюдения федерального законодательства в деятельности всех уполномоченных органов власти, а также хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации. Практика прокурорского надзора свидетельствует о неудовлетворительном состоянии законности в рассматриваемой сфере. Каковы же наиболее острые проблемные моменты выявлены прокурорами по итогам обращений граждан в различных субъектах Российской Федерации в области фото- и видеofиксации административных правонарушений?

Главным и первым по количеству обращений стал вопрос о законности при применении комплексов фото- и видеofиксации нарушений правил дорожного движения. Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения всегда будут находиться под пристальным вниманием органов прокуратуры. Анализ эффективности деятельности уполномоченных органов в этой сфере свидетельствует, что принимаемые меры, направленные на предупреждение дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий, совершенствование условий и организации движения транспортных средств и пешеходов, все же способствуют снижению числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях, но главная цель по максимальному сокращению количества дорожно-транспортных происшествий и раненых людей пока не достигнута. После введения в действие института фотофиксации наблюдается тенденция по увеличению числа выявленных нарушений правил дорожного движения благодаря использованию комплексов автоматической фиксации нарушений. Например, на территории Нижегородской области установлено и работает около 70 комплексов фотофиксации, но рекордсменом по количеству камер пока по праву является Республика Татарстан (более 110 камер).

Ежесуточно в Нижегородской области регистрируется более 3000 административных правонарушений в области дорожного движения и в связи с совершенствованием технологий и увеличением количества камер это количество неуклонно растет. Определение мест использования передвижных технических средств фиксации административных правонарушений в области дорожного движения находится в компетенции руководства УМВД России по Нижегородской области. Важным моментом является то, что федеральным законодательством предусмотрено обязательное подтверждение фактической установки специального технического средства сотрудником ГИБДД. Места и время применения мобильных средств автоматической фиксации определяются решением руководителя подразделения о порядке несения службы сотрудником. Должностными лицами уполномоченного органа государственного контроля в сфере безопасности дорожного движения не во всех случаях был обеспечен контроль за установкой комплексов фотовидеофиксации. На сайте Прокуратуры Курской области указано, что по представлениям прокуратуры области, прокуроров Большесолдатского, Суджанского, Рыльского, Горшеченского, Тимского районов, Льговского межрайонного прокурора виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, указанные нарушения пресечены¹. Проведенная прокурором Мантуровского района проверка показала, что на одном из участков автомобильной дороги работниками организации, обслуживающей фоторадарные передвижные комплексы, осуществлялся контроль за соблюдением скоростного режима в виде установленного ограничения максимальной скорости 60 км/ч, в то время как разрешенная максимальная скорость на этом участке составляла 90 км/час. Также были выявлены факты использования фоторадарных передвижных комплексов в зоне действия дорожных знаков, которые были установлены с нарушением действующего проекта организации дорожного движения. По представлениям прокурора в адрес начальника УГИБДД УМВД России по Курской области, руководителя организации, обслуживающей указанные комплексы, генерального директора «Тимское дорожное ремонтно-строительное управление № 3», виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, нарушения устранены.

Аналогичные обращения поступали в прокуратуру Забайкальского края от граждан с просьбой проверить законность использования пере-

¹ <http://prockurskobl.ru/legislatio№/635.html> – Официальный сайт Прокуратуры Курской области, рубрика разъяснение законодательства.

движных комплексов автоматизированной фиксации нарушений правил дорожного движения «Арена» УГИБДД УМВД России по Забайкальскому краю¹.

Достоинно особого внимания подробное и полное пояснение, данное прокурором Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры края Александром Рожковским, в соответствии с примечанием к п. 43 Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения (утверждён Приказом МВД России от 02.03.2009 № 185). В целях обеспечения контроля за дорожным движением в аварийно-опасных местах, а также в случаях осуществления контроля за дорожным движением с использованием средств фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения патрульный автомобиль может размещаться в местах с видимостью, ограниченной естественными переломами рельефа местности, поворотами дороги, а также элементами обустройства улично-дорожной сети.

Как следует из п. 55–57 указанного Административного регламента, основанием для осуществления контроля за дорожным движением с использованием специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме и имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (далее — средства автоматической фиксации), является решение органа управления о применении таких технических средств. При контроле за дорожным движением могут использоваться: стационарные средства автоматической фиксации, размещаемые на конструкциях дорожно-транспортной инфраструктуры или специальных конструкциях; мобильные средства автоматической фиксации, размещаемые на участках дорог в зоне ответственности постов, маршрутов патрулирования.

Правилами дорожного движения не предусмотрены дорожные знаки, которыми обозначаются места размещения средств автоматической фиксации. Действующее законодательство не устанавливает обязанности органов, осуществляющих контроль в сфере дорожного движения, по уведомлению водителей о местах размещения средств автоматической фиксации.

Вторым из наиболее частых обращений заявителей с момента внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

¹ <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=4915> – Официальный сайт Прокуратуры Забайкальского края.

правонарушениях является вопрос о том, является ли отсутствие знака о работе специального технического средства, работающего в автоматическом режиме, обладающего функциями фото- и киносъемки, видеозаписи, фактором, освобождающим от штрафа за превышение скорости. А также заявителей интересовало, должны ли органы ГИБДД при установке на дорогах камер фото- и видеофиксации устанавливать информационные знаки, либо разметку о таковых? Является ли законным предъявление штрафа за превышение скорости, если такой знак не установлен?

Именно на обращение давал ответ прокурор Кореневского района Курской области Воропаев В.П. Он отметил, что Постановлением Правительства РФ от 21.01.2013 № 20 «О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации» в ПДД внесен новый дорожный знак дополнительной информации (табличка) 8.23 «Фотовидеофиксация» и соответствующая ему дорожная разметка 1.24.4. Табличка 8.23 применяется с предупреждающими дорожными знаками (1.1, 1.2, 1.8, 1.22), запрещающими знаками (3.1–3.7, 3.18.1, 3.18.2, 3.19, 3.20, 3.22, 3.24, 3.27–3.30), знаками особых предписаний (5.14, 5.21, 5.27 и 5.31), а также со светофорами для информирования о возможной фиксации нарушений правил дорожного движения стационарными автоматическими техническими средствами. Разметка 1.24.4 должна применяться для дублирования таблички 8.23 и наноситься в одном поперечном сечении дороги с ним. В случае если применение таблички 8.23 не требуется, разметку 1.24.4 допускается применять самостоятельно. Не требуется установка табличек 8.23 перед участками дорог, на которых осуществляется фиксация нарушений нестационарными (переносными, мобильными) средствами фиксации. Отсутствие таблички 8.23 или разметки 1.24.4 не может служить основанием для отмены постановлений о наложении административного штрафа, вынесенных с использованием средств фотовидеофиксации, работающих в автоматическом режиме.

Третьим проблемным моментом, заслужившим пристальное внимание органов прокуратуры в связи с последними изменениями в административном законодательстве стал вопрос о законности установки и деятельности передвижных комплексов автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения.

В настоящее время на территории Нижегородской области осуществляется работа двух десятков мобильных комплексов автоматической фиксации правонарушений. На основании заключенного в начале 2014 года государственного контракта на оказание услуг по организа-

ции и обеспечению безопасности дорожного движения с применением специальных технических средств — автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения в местах концентрации дорожно-транспортных происшествий, либо вблизи них. Используемые для фиксации правонарушений комплексы оборудованы системой спутникового контроля, прошли поверку и признаны годными к применению. Во исполнение положений государственного контракта и с учетом размещения стационарных камер, согласованного с УГИБДД ГУ МВД России по Нижегородской области, операторами службы видеонаблюдения осуществляется расстановка передвижных комплексов автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения Российской Федерации «Арена» и т.д. В прокуратуру области поступило большое количество обращений граждан, обративших внимание на появление мобильных установок с комплексами фото- и видеофиксации на участках загородной трассы рядом с автомобилями, не оборудованными специальными обозначениями и спецокраской. В связи с чем в ходе ежедневной работы водители-операторы этих мобильных комплексов подвергаются противоправным действиям со стороны водителей, которые угрожают им физической расправой и повреждением комплекса, требуют документы на ведение видеосъемки, в отдельных случаях водители-операторы вынуждены покидать место дислокации. Размещение указанных комплексов на дорогах осуществляется, в первую очередь, для профилактики правонарушений и достижения основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения, охраны жизни, здоровья и имущества граждан, путем предупреждения ДТП, снижения тяжести их последствий. Являясь участником дорожного движения, необходимо принять во внимание данную информацию и не препятствовать осуществлению трудовых функций водителями-операторами этих комплексов. Каждому из конфликтов, возникших между участником дорожного движения и водителем-оператором, может быть дана правовая оценка, в случае противоправного поведения, при наличии оснований может быть решен вопрос об ответственности в рамках действующего законодательства¹. В связи с выявленными проблемами прокурорами области даны специализированные разъяснения по организации работы мобильных комплексов и проведены мероприятия по разъяснению законности установки и работы мобильных комплексов фото- и видеофиксации.

¹ <http://www.krasproc.ru/News/krsk/12123>. – Официальный сайт прокуратуры Красноярского края.

Следует отметить, что предметом прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог и влияющих на степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, а пределы прокурорского надзора в данной сфере ограничены совокупностью законов (в широком смысле этого слова), т.е. нормативных правовых актов, регламентирующих указанные общественные отношения кругом участников указанных правоотношений, а также запретами подменять иные государственные органы и должностных лиц и вмешиваться в организационно-распорядительную и оперативно-хозяйственную деятельность органов государственного управления, предприятий, общественных организаций, должностных лиц¹. На наш взгляд, прокурорский надзор за законностью в области применения фото- и видеofиксации в сфере дорожного движения объективно нуждается в активизации работы, так как на данный момент проверочных мероприятий недостаточно, в связи с чем определить достаточно полно и точно ситуацию в области данного направления прокурорского надзора на данный момент не представляется возможным.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. от 29.06.2015 г.
2. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный Закон Рос. Федерации от 24.07.2007 г. № 210-ФЗ в ред. Федеральных законов от 23.07.2010 № 169-ФЗ.
3. Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») с изм. и доп. от 30.06.2015.
4. Постановлением Правительства РФ от 21.01.2013 № 20 «О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации».
5. Приказ от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участни-

¹ Барабаш Д.И. Пределы прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 108 (08).

- ками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» с изм. и доп. от 22.12.2014.
6. Барабаш Д.И. Пределы прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 108 (08).
 7. Майоров В.И. К вопросу о безопасности в сфере дорожного движения // Транспортное право. 2009. № 4.
 8. КонсультантПлюс — правовая система – <http://base.consultant.ru>.
 9. Официальный сайт Прокуратуры Курской области, рубрика Разъяснение законодательства – <http://prockurskobl.ru/legislatio№/635.html>.
 10. Официальный сайт Прокуратуры Забайкальского края – <http://www.prokuratura.chita.ru/№ews/?id=4915>.
 11. Официальный сайт Прокуратуры Красноярского края – <http://www.krasproc.ru/№ews/krsk/12123>.

ЧАСТЬ V. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В.И. Майоров¹, А.Ю. Петров²

¹ Тюменский государственный университет

² Челябинский государственный университет

Важную роль в достижении целей, поставленных перед субъектами исполнительной власти, играет контроль за соблюдением правовых норм. Контроль — одна из важнейших функций государственного управления. Как управленческая категория контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением, является его необходимым элементом. Действительно, эффективное управление человеческими коллективами немыслимо без надлежащего контроля и надзора. Контроль — неотъемлемая функция власти вообще. Именно посредством контрольной функции реализуется обратная связь, позволяющая субъекту управления получить информацию о результатах управляющего воздействия, при необходимости скорректировать это воздействие¹.

На протяжении многих лет ведется дискуссия по поводу объема и соотношения таких явлений, как надзор и контроль. Так, например, П.И. Кононов, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов указывали, что «в зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе которого проверяются законность и целесообразность деятельности, и

¹ Зырянов С.М. Административно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти: Монография. — М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 5

надзор, который ограничивается только проверкой законности»¹, то есть надзор — это суженный контроль, Другая точка зрения, высказанная Е. Матвеевым, заключается в том, что контроль и надзор отличаются по способу проведения, «контроль» — это сравнение фактических процессов и явлений, происходящих в контролируемой сфере деятельности, с установленными требованиями, а «надзор» — это систематическое, целевое наблюдение за исполнением и соблюдением поднадзорным субъектом обязательных требований в установленной сфере деятельности»², то есть контроль осуществляется регулярно — через определённые промежутки времени, а надзор — постоянно без приостановлений и прекращений. Согласно данному мнению можно говорить о понятиях «надзор» и «контроль» как о самостоятельных явлениях. Однако чаще всего в целях обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной опеки со стороны государства правовыми актами, контрольные полномочия субъектов власти ограничивают и предоставляют им возможность осуществлять только надзор. Многие ученые придерживаются точки зрения, что в условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность предприятий, организаций, жизнь граждан, перехода к правовому государству роль надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля³. В чем же заключаются цели и задачи контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении? Они оказывают решающее влияние на основные направления деятельности, функциональную структуру надзорных органов, на формы и методы, наконец, на санкции, которые обеспечивают принуждение к должному поведению в отношении охраняемого законом объекта⁴. Как полагает Д.Н. Бахрах, чтобы обеспечить безопасность граждан, общества и государства, необходимо охранять соответствующие общественные отношения и материальные ценности не только от правонарушений, но и от противоправных действий и стихийных явлений. Следовательно, субъекты надзорной деятельности прежде всего

¹ Административное право России: Учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Кияхсанова. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юнити-дана: Закон и право, 2009. С. 495.

² Матвеев Е. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в сфере государственного управления (на примере Роспотребнадзора) // Первый пермский правовой портал. — URL: <http://territoriaprava.ru/topics/26094>.

³ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М., 1996. С. 245.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право... С. 246.

обязаны заботиться о недопущении вредных последствий, выявлении обстоятельств, которые могут быть их причиной, и принимать меры для устранения обнаруженных отклонений. И лишь потом выявлять виновных и решать вопрос об их ответственности¹. Следовательно, целевая направленность административного надзора заключается в обеспечении неприкосновенности охраняемых объектов от различного рода посягательств, способных причинить материальный либо моральный ущерб.

Перейдем к рассмотрению вопроса о сущности надзора в сфере дорожного движения и определению понятия этой деятельности. В соответствии со статьей 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» осуществление федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения является одним из основных направлений обеспечения безопасности движения автотранспорта на дорогах².

В основу понятия административного надзора в дорожном движении положены такие признаки, как наблюдение, деятельность людей, цель наблюдения. Наблюдение осуществляется за процессом, который складывается из действий участников дорожного движения: пешеходов, водителей, пассажиров транспортных средств³. В процессе наблюдения выявляются и пресекаются нарушения правовых предписаний, применяются санкции административного воздействия на нарушителей, оказывается помощь пострадавшим, осуществляются другие меры надзорного характера. Эта деятельность заключается в обеспечении соответствия поведения водителей, пешеходов, всех участников дорожного движения действующим правилам. А теперь определимся, в чем заключается сущность надзора в сфере дорожного движения. Во-первых, поскольку административный надзор — функция государственного управления, то есть конкретная разновидность управленческой деятельности, то правомерно предположение о единстве общего и специального объектов воздействия. Следовательно, можно утверждать, что административный надзор осуществляется в отношении объекта управления дорожного движения, то есть общественных отношений, возникающих в

¹ Бахрах Д.Н. Административное право... – С. 246.

² О безопасности дорожного движения: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196 (ред. от 14 октября 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

³ Правила дорожного движения Российской Федерации (по сост. на 20 февраля 2015 г.). – М., 2015.

рамках заданного правового режима. Во-вторых, административный надзор в данной сфере общественных отношений характеризуется как надведомственный контроль исполнительной власти за соблюдением субъектами (коллективными или индивидуальными) правовых норм. С одной стороны, — это часть управленческого контроля, особый вид исполнительно-распорядительной деятельности. Если же подойти к нему с позиций обеспечения законности, — это одно из средств охраны такого режима, разновидность государственного надзора, который включает в себя еще и прокурорский, судебный, конституционный надзор. В-третьих, надзор является такой управленческой деятельностью, которая, располагая всеми необходимыми формами и методами, способствует исполнению участниками дорожного движения установленных норм поведения в процессе пространственного перемещения и при проведении всех обеспечивающих дорожное движение работ. В-четвертых, надзор, опираясь на силу закона, обеспечивает соблюдение участниками дорожного движения установленных государственных норм, направленных на достижение определенных целей — безопасность дорожного движения и эффективное использование автотранспорта.

Результаты теоретических исследований по одному из наиболее известных надзоров — в сфере обеспечения безопасности дорожного движения¹ и анализ практики его осуществления позволили сделать следующие выводы.

1. Сущность административного надзора в дорожном движении характеризуется его целевой направленностью, которая заключается в удержании поднадзорных объектов в заданном правовом режиме. Так обеспечивается готовность объектов к последующему управленческому воздействию на них. С этих позиций административный надзор, в процессе которого осуществляется наблюдение за «внешним» состоянием объекта, наиболее юридизированный (наряду с общим надзором прокуратуры) вид социального контроля, но узкоспециализированный по сферам управления.

2. Главная задача административного надзора укладывается в понятие охранной деятельности, которая имеет полномочия, связанные с

¹ Туник Ю.Н. Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1993; Луконин В.П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения. — Екатеринбург, 1999.

применением мер принуждения к гражданам, должностным и юридическим лицам, действующим неправомерно.

Эффективность выполнения контрольно-надзорных функций в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в значительной степени зависит от нормативного регулирования деятельности различных органов в этой сфере путем установления общих правил; оперативной корректировки тех задач, которые предстоит решать органам управления; контроля за исполнением правовых норм, регулирующих те или иные отношения; государственной защиты прав и интересов участников дорожного движения, урегулированных соответствующими нормами и правилами, объемом данных для этого полномочий, а также процесса практической реализации этих полномочий. Функции государственного контроля и надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в стране осуществляют разные органы и службы, но основным рабочим звеном системы обеспечения безопасности дорожного движения является Государственная инспекция по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел России. Государственная инспекция безопасности дорожного движения (Госавтоинспекция) в течение практически всей истории автомобилизации России остается основным и фактически единственным государственным органом, который решает важнейшую государственную задачу обеспечения безопасности личности, общества и государства от угроз, кроющихся в области дорожного движения¹. Деятельность ГИБДД направлена на обеспечение соблюдения юридическими лицами независимо от форм собственности, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Решение данной задачи предполагает активную деятельность по нескольким направлениям, охватываемым формулой «человек — автомобиль — дорога»: обеспечение безопасности конструкций транспортных средств, обучение участников дорожного движения, поддержание безопасных дорожных условий; обеспечение строгого соблюдения всеми участниками дорожного движения установленных правил.

¹ Кузнецов А. С. Контрольные и надзорные функции ГИБДД и их реализация: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. С. 3.

Все эти направления взаимосвязаны, однако наиболее значимым представляется последнее, поскольку оно обеспечивает не только дисциплинированность водителей и пешеходов, но также позволяет воздействовать на производителей транспортных средств, строителей дорог и других лиц, обеспечивающих безопасность дорожного движения¹.

В соответствии с п. 19 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию в целом и на Госавтоинспекцию, в частности, возложены следующие обязанности: осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; регулировать дорожное движение; оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии; осуществлять государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения; принимать экзамены на право управления автомобилем транспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдавать водительские удостоверения; регистрировать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, автомобилотранспортные средства и прицепы к ним и выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов; осуществлять по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Правительством Российской Федерации, сопровождение транспортных средств; согласовывать маршруты транспортных средств, осуществляющих перевозку крупногабаритных грузов, а в установленных законодательством Российской Федерации случаях — тяжеловесных грузов². Таким образом, ГИБДД наделена полномочиями надведомственного контроля ко всем без исключения государственным органам и организациям, имеющим нормативно закреплённые обязанности разрабатывать и реализовывать меры обеспечения безопасности дорожного движения. Объектом контроля являются и граждане, которые обязаны соблюдать правовые нормы, регламентирующие безопасность дорожного движения.

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения опреде-

¹ Кузнецов А.С. Контрольные и надзорные функции ГИБДД и их реализация... — С. 4.

² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

ляет порядок действий сотрудников органов внутренних дел, связанных с реализацией указанной государственной функции.

Результатом исполнения государственной функции является надлежащее обеспечение безопасности дорожного движения, максимально возможное предупреждение дорожно-транспортных происшествий, нарушений правил дорожного движения и обеспечение бесперебойного движения транспортных средств¹.

Надведомственный контроль ГИБДД охватывает почти все этапы работ, связанных с обеспечением конструктивной и эксплуатационной безопасности транспортных средств и элементов дорожного движения, включая этап проектирования. При этом решаются две задачи:

- 1) не допустить к участию в дорожном движении новых транспортных средств и водителей, а также ввода новых участков дорожной сети, не отвечающих требованиям безопасности дорожного движения;
- 2) обеспечить соответствие требованиям безопасности дорожного движения состояния эксплуатирующихся транспортных средств и участков дорожной сети, поведения участников дорожного движения.

При выполнении первой задачи Госавтоинспекция выступает как разрешительная инстанция, которая на основе проверки качества дает заключения о возможности проведения дальнейших действий.

Полномочия ГИБДД по решению второй задачи, связанной с непосредственным обеспечением безопасности дорожного движения путем своевременного предупреждения, выявления и пресечения уже допущенных нарушений норм дорожного движения есть не что иное, как указанный в Административном регламенте контроль за дорожным движением, который включает в себя:

- визуальное или с использованием технических средств наблюдение за движением транспортных средств и пешеходов;
- наблюдение за состоянием технических средств организации дорожного движения, проезжей части дорог и дорожных сооружений, элементами их обустройства.

Рассмотренные полномочия характеризуют ГИБДД как орган надведомственного контроля. Но Госавтоинспекция, одновременно являясь

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. (ред. от 22 декабря 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

подразделением полиции, имеет и соответствующие полномочия. Сотрудники ГИБДД участвуют в обеспечении охраны общественного порядка и борьбе с правонарушениями в зонах своих постов и маршрутов патрулирования.

Эффективность нормативно-правовой базы с позиций обеспечения безопасности дорожного движения зависит, с одной стороны, от того, насколько полно она отражает весь комплекс вопросов, возникающих в сфере дорожного движения, а с другой — от степени готовности участников дорожного движения регулировать свое поведение в соответствии с правовыми нормами, общей правовой культурой населения. Общественное сознание наших граждан долгое время складывалось на основе личностного восприятия того или иного запрета в соответствии с внутренним представлением об общечеловеческой морали и отношением к действительности. В результате у людей сложилось собственное отношение к тому, что можно, чего нельзя и что важно в меньшей степени. Так, уровень общественной морали в отношении, например, дорожных знаков, регулирующих поведение участников дорожного движения, имеет одну из самых низких оценок с точки зрения осознанных и общественно необходимых ограничений повседневной жизни.

С другой стороны, очевидно, что нормативно-правовая база как средство воспитания и формирования поведения должна соответствовать потребностям общества и быть адекватной сложности решаемых задач. Если обратиться к законодательству об административной ответственности, то легко убедиться, что по мере роста аварийности в стране становились более жесткими и соответствующие санкции.

Тем не менее тяжесть наказания сама по себе при отсутствии у участника дорожного движения стереотипа законопослушного поведения никогда не являлась достаточным условием эффективности действия закона. В настоящее время политика введения строгих мер против беспредела на дорогах перешла от стадии дискуссий к утверждению реальных санкций.

Эффективность действующего законодательства во многом зависит от обеспечения равной ответственности всех участников дорожного движения перед законом, независимо от места работы и занимаемой должности. Происходящие на глазах у многих в дорожных условиях проявления социальной несправедливости вызывают только озлобленность, пренебрежительное отношение к законам и сотрудникам ГИБДД, охраняющим правопорядок.

Кроме того, неправомерно связывать эффективность законодательства об административной ответственности только с мерой наказания за те или иные виды нарушений правил дорожного движения. Другой, не менее важной составляющей является обеспечение высокой степени выявляемости случаев нарушений, то есть обеспечение на практике принципа неотвратимости наказания. Частота выявления случаев правонарушений, формирующих поведение водителей в желательном направлении, по зарубежным исследованиям, должна составлять не менее 50% всех случаев правонарушений. В противном случае не следует ожидать сколько-нибудь заметного эффекта от дорожного надзора.

Другая сторона этой проблемы связана с распределением функций и полномочий надзорных органов. Наряду с ГИБДД одной из государственных структур, осуществляющих контроль за соблюдением транспортного законодательства, правил безопасности дорожного движения, до июля 2004 г. была Российская транспортная инспекция Министерства транспорта Российской Федерации (РТИ). В ее компетенцию, помимо контроля за соблюдением норм, правил, стандартов по обеспечению безопасности дорожного движения, входило лицензирование перевозочной, транспортно-эксплуатационной и иной деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса, ремонтом и обслуживанием транспортных средств. Российская транспортная инспекция осуществляла контроль и надзор за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, выполняющими коммерческие перевозки пассажиров и грузов, а также контроль междугородных автомобильных перевозок.

В 2004 году в результате выделения из Министерства транспорта России и ликвидируемого Министерства путей сообщения России, а также Государственного комитета по физкультуре и спорту России контрольно-надзорных функций была образована Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), обладающая следующими полномочиями:

— контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации: о гражданской авиации; о торговом мореплавании; о внутреннем водном транспорте Российской Федерации; о порядке осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль) на территории Российской Федерации (за исключением пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации); о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также

промышленной безопасности на железнодорожном транспорте; об организации, обеспечении и выполнении организациями морского, внутреннего водного и железнодорожного транспорта перевозок высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств; об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река – море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава; о транспортной безопасности; о перевозке опасных грузов автомобильным транспортом;

— осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

— выдает: лицензии, а также приостанавливает, ограничивает действие и аннулирует их; специальное разрешение на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозку опасных грузов, в случае если маршрут или часть маршрута указанного транспортного средства проходит по автомобильным дорогам федерального значения, участкам таких дорог или по территориям 2 и более субъектов Российской Федерации; специальные разрешения на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов; документы об утверждении экзаменов по профессиональной подготовке консультантов по вопросам безопасности перевозки опасных грузов автомобильным транспортом; свидетельства о подготовке консультантов по вопросам безопасности перевозки опасных грузов автомобильным транспортом; свидетельства о подготовке водителей автотранспортных средств, перевозящих опасные грузы, и документы (удостоверения) об утверждении курсов такой подготовки; иные разрешительные документы в установленной сфере деятельности, предусмотренные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, удостоверяющие право юридических и физических лиц осуществлять определенные виды деятельности и (или) конкретные действия;

— осуществляет в установленном порядке: принятие решений о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок и выдачу удостоверений допуска к осуществлению таких перевозок, а также карточек допуска транспортного средства к осуществлению таких перевозок; прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному

Правительством Российской Федерации; в соответствии с Европейским соглашением о международной дорожной перевозке опасных грузов проводит категорирование автомобильных тоннелей по видам ограничения движения в них автотранспортных средств, осуществляющих перевозку опасных грузов; весовой контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки, и организацию на федеральных автомобильных дорогах стационарных пунктов для проведения такого контроля; организацию регистрации морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река – море) плавания, включая спортивные (кроме спортивных парусных судов) и прогулочные, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, ведение соответствующих реестров; присвоение рейсам морских судов, судов внутреннего и смешанного (река – море) плавания, а также поездам при перевозке высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств определенного Федеральной службой охраны Российской Федерации статуса литерных; участие в работе по определению технического состояния (комиссованию) транспортных средств, объектов и оборудования (за исключением воздушных судов и других транспортных средств, используемых для наземного обслуживания воздушных судов, а также радиотехнических средств и других объектов управления воздушным движением), используемых для перевозок высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств; контроль за соответствием установленным требованиям соответствующих функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; контроль за соблюдением порядка передачи сведений в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах; расследование аварий или инцидентов на море в соответствии с положением, утвержденным Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральным агентством по рыболовству и Министерством обороны Российской Федерации; государственный надзор за деятельностью организаций, осуществляющих лоцманскую проводку морских судов; расследование транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте в соответствии с положением, утвержденным Министерством транспорта Российской Федерации¹.

¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 (ред. от

Иными словами, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта выполняет функции по контролю и надзору в сфере автомобильного транспорта по всем вопросам, кроме безопасности дорожного движения.

В то же время специалисты отмечают, что до настоящего времени не разработан перечень лицензионных требований и условий, определяющих образовательный уровень подготовки водителей, отсутствует полноценная система контроля за работой образовательных учреждений. Возникает вопрос: могут ли органы государственного автодорожного надзора со своими функциями и полномочиями оказывать реальное воздействие на дорожную безопасность, влиять на аварийность на лицензионном транспорте через основную её причину, сконцентрированную в понятии «человеческий фактор». В этом смысле влияние органов автодорожного надзора не меньше, чем со стороны ГИБДД. Однако имеется и много моментов, которые ограничивают их возможности в вопросах повышения транспортной безопасности. Все эти вопросы в основном сводятся к неурегулированности правовой базы деятельности органов государственного автодорожного надзора.

По-видимому, Правительство Российской Федерации и законодатели, сделав серьезный шаг на пути укрепления надзора в сфере дорожного движения, не сумели довести это дело до конца: отсутствует четкое разграничение компетенции ФСНТ и ГИБДД, допущено дублирование нормативных предписаний, очевидно, при этом недостаточно проработаны все аспекты внутриорганизационной деятельности, научно-методическое обеспечение.

Следует отметить, что в настоящее время деятельность по разделению функций, наконец-то, стала приобретать конструктивный характер. Однако анализ вышеперечисленных недостатков позволяет сделать вывод, что политика государственного регулирования контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения все еще требует совершенствования. При этом нужно поднять правовой статус надзорных органов на уровень, отвечающий современным требованиям и реальным общественным потребностям. Для этого необходимо:

— обеспечить единую правовую, в том числе ведомственную, политику в нормотворчестве и правоприменительной практике;

— совершенствовать формы и методы контрольно-надзорной деятельности, направленной на соблюдение участниками дорожного движения установленных нормативов и правил;

— осуществить четкое разграничение функций и полномочий всех надзорных служб и организаций;

— провести работы по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения с целью гармонизации действующего российского законодательства с международными нормами и принципами;

— шире пропагандировать формы и методы деятельности зарубежных стран по проблемам обеспечения безопасности дорожного движения.

Анализ вышеназванных проблем позволяет сделать один важный вывод: совершенствование надзорной деятельности и законодательства в сфере дорожного движения является одним из актуальных вопросов проблемы обеспечения безопасности, требующим серьезной научной проработки.

Список литературы

1. Административное право России: Учебник / Под ред. П.И. Конова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнитидана: Закон и право, 2009.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 1996.
3. Зырянов С.М. Административно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2004.
4. Кузнецов А.С. Контрольные и надзорные функции ГИБДД и их реализация: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.
5. Луконин В.П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения. – Екатеринбург, 1999.
6. Матвеев Е. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в сфере государственного управления (на примере Роспотребнадзора) // Первый пермский правовой портал. – URL:<http://territoriaprava.ru/topics/26094>.
7. О безопасности дорожного движения: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196 (ред. от 14 октября 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
8. О полиции: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
9. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требо-

- ваний в области обеспечения безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. (ред. от 22 декабря 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 (ред. от 27 декабря 2014 г.) // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. – <http://gostranadzor.ru/>
 11. Правила дорожного движения Российской Федерации (по сост. на 20 февраля 2015 г.). – М., 2015.
 12. Туник Ю.Н. Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993.

ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

А.М. Воронов

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Система легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (далее — ПЛОД/ФТ) включает в себя две подсистемы, а точнее, два основных направления — правоохранительную деятельность и финансовый мониторинг, который соответственно включает организацию первичного финансового мониторинга и государственный финансовый мониторинг. Правоохранительная подсистема обеспечивает пресечение и ответственность в сфере ПЛОД/ФТ. Финансовый мониторинг обеспечивает превенцию, т.е. осуществляет комплекс системных мер, направленных на профилактику, предупреждение и пресечение преступлений в финансовой сфере.

Обращаясь к итогам работы Росфинмониторинга в 2014 г., следует отметить, что, по официальным данным¹, в этом году пресечено (подтверждено документами) причинение ущерба государству на 300 миллиардов рублей, возмещены активы — 265 миллиардов рублей, конфисковано имущество на три с лишним миллиарда рублей, доначислено и возвращено налогов — 16 миллиардов рублей. В прошлом году было ликвидировано 15 очень крупных теневых площадок, через которые прокручивалось порядка 90 миллиардов рублей. На наш взгляд, эти цифры говорят о довольно высокой результативности Федеральной службы по финансовому мониторингу.

Уместно отметить, что субъектами первичного финансового мониторинга являются организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, и иные лица, в чьи обязанности входит в том числе выявление подозрительных операций и сообщение о

¹<http://президент.пф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/47937> (Дата обращения 23.03.2015 г.).

них в Росфинмониторинг. Государственный финансовый мониторинг осуществляется Росфинмониторингом и соответствующими контролирующими органами.

Объектами контроля со стороны Росфинмониторинга и его территориальных органов являются: лизинговые компании, ломбарды, организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества, операторы по приему платежей, коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов — всего более 24 тысяч организаций¹.

Сам термин «мониторинг» (англ. monitoring от лат. monitor – надзирающий) активно используется в различных отраслях научного познания. Все его многообразные смысловые значения можно сгруппировать следующим образом:

- сбор информации, наблюдение, предостережение и прогноз ситуации;

- методика и система наблюдений за состоянием определенного объекта или процесса, дающая возможность наблюдать их в развитии, оценивать, оперативно выявлять результаты воздействия различных внешних факторов;

- форма организации исследований, обеспечивающая непрерывное поступление информации о том или ином объекте;

- система регулярного измерения изменений объекта, при условии регулярного применения одних и тех же принципов выборки и инструментария;

- целенаправленная деятельность, связанная с постоянным или периодическим наблюдением, оценкой и прогнозом состояния наблюдаемого объекта в целях его развития в желаемом направлении.

Анализ данных понятий позволяет выделить из этого многообразия основное содержание мониторинга, которое сводится, главным образом, к наблюдению и получению информации о некотором объекте.

Мониторинг обычно рассматривается как часть системы управления, строится на определении некоторых показателей, отражающих состояние системы, предполагает периодическое слежение за объектом и обязательную обратную связь. Результаты мониторинга дают возможность вносить корректировки по управлению объектом или процессом.

¹ <http://www.fedsfm.ru/activity/supervisory>. Дата обращения 23.03.2015 (Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу).

Контекстуальное понятие мониторинга наблюдается в нормативных правовых актах, и его суть сводится к следующим позициям: система наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации; сбор и анализ информации о выполнении установленных показателей; анализ информации о состоянии и развитии соответствующих объектов; система наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния объекта.

Термин «финансовый мониторинг», применительно к ПЛОД/ФТ, появился в российском законодательстве с изданием Указа Президента Российской Федерации № 1263 от 1 ноября 2001 г. «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

На текущий момент легальное понятие финансового мониторинга отсутствует, однако исходя из действующих нормативных актов и, в первую очередь, исходя из смысла Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ (ред. от 28.06.2013) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹ (далее — Закон № 115) финансовый мониторинг в самом общем виде связан с обязательными процедурами внутреннего контроля в части проведения финансовых операций, в том числе деятельностью организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с ПЛОД/ФТ, с процедурами обязательного контроля, а также иными мерами.

М.Н. Дракина финансовый мониторинг рассматривает как совокупность действий государства, направленных на ПЛОД/ФТ как в отдельных хозяйствующих субъектах, так и в масштабе всей страны и за ее пределами, включающих профилактику легализации доходов, полученных преступным путем, организацию деятельности по борьбе с отмыванием преступных доходов и международное сотрудничество в этой сфере. В системе финансового мониторинга автор выделяет три уровня.

Первый уровень образуют организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом; второй — уполномо-

¹ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон Рос. Федерации от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ (ред. от 28.06.2013) // СЗ РФ 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3418.

ченный орган (финансовая разведка); третий — это правоохранительные органы, принимающие в производство дела по представлению уполномоченного органа по факту обнаружения им признаков легализации незаконных доходов¹.

В то же время вряд ли именно таким образом следует рассматривать систему финансового мониторинга, поскольку в данном случае представлена только его организационно-структурная составляющая.

Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин представляют систему финансового мониторинга как систему органов и организаций, систему действий и мероприятий по ПЛОД/ФТ и систему нормативно-правовых актов и иных актов, регламентирующих деятельность названных органов².

Представляется, финансовый мониторинг можно определить, во-первых, как деятельность уполномоченных субъектов, выраженную в установленном законодательством комплексе мероприятий, направленных на ПЛОД/ФТ, во-вторых, как комплекс мероприятий, реализуемых уполномоченными субъектами по ПЛОД/ФТ на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом.

По мнению Л.Л. Фитуни, деятельность по финансовому мониторингу допустимо отождествлять с финансовой разведкой³. Однако, по мнению М.И. Филимонова⁴, понятие финансовой разведки имеет более широкое значение по отношению к финансовому мониторингу, поскольку последний, по сути, является единым процессом слежения с возможностью реагирования на объект слежения и применения соответствующих мер воздействия. Финансовая разведка включает также комплекс организационных, уголовно-правовых, оперативно-розыскных мероприятий.

На наш взгляд, понятие финансовой разведки многозначно, поскольку, во-первых, финансовая разведка может выступать синонимом фи-

¹ Дракина М.Н. Роль кредитных организаций в обеспечении функционирования механизма противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма // Банковское право. 2005. № 5; Безопасность бизнеса. 2005. № 4.

² Тосунян Г.А., Викулин, А.Ю. Противодействие легализации (отмыванию) денежных средств в финансово-кредитной системе: опыт, проблемы, перспективы: Учебно-практ. пособие / Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. — М., 2001. С. 93.

³ Фитуни Л.Л. Финансовый мониторинг: Учеб.-метод. пособ. / Под ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. — М.: Издательство МНЭПУ, 2002. С. 15.

⁴ Филимонов М.И. Роль Банка России в системе финансового мониторинга в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. — М.: РГБ, 2007. С. 26–27.

нансового мониторинга, если исходить из того, что мониторинг — это определенная, нормативно установленная система финансового наблюдения с целью сбора данных, необходимых для оценки обстановки и принятия правильного решения; во-вторых, комплекс организационных, оперативно-розыскных, уголовно-правовых мероприятий в сфере ПЛОД/ФТ; в-третьих, система органов и организаций, уполномоченных в сфере ПЛОД/ФТ.

В то же время деятельность в рамках финансового мониторинга не может квалифицироваться как разведывательная, связанная с добыванием и обработкой информации о затрагивающих жизненно важные интересы государства реальных и потенциальных угроз со стороны иностранных государств, организаций и отдельных лиц. Соответственно, не верно говорить об однопорядковом содержании деятельности таких органов, как ФСБ России, СВР России и Росфинмониторинг. Росфинмониторинг не осуществляет разведывательную деятельность в контексте дефиниций действующего законодательства.

В специальной литературе активно обсуждается вопрос соотношения финансового мониторинга и финансового контроля.

Прежде всего, следует отметить, что в теории финансового права нет универсального понимания категории «финансовый контроль». Основные версии различаются по содержанию и объему (контроль за законностью; проверка; элемент бюджетного процесса; контроль за исполнением бюджетов; финансовая деятельность; система надзора; разновидность финансовой деятельности государства; система экономико-правовых действий; многоаспектная межотраслевая система наблюдения; проверка финансового планирования, поступления доходов в фонды денежных средств и их использования), сферам (движение государственных и муниципальных денежных фондов), субъектам (государственные и негосударственные органы; хозяйствующие субъекты) и целям (эффективное социально-экономическое развитие; установление законности и достоверности финансовых операций, оценка экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности, увеличение доходных поступлений в бюджет, и сохранность государственной собственности)¹.

¹ Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. — М., 1989; Вострикова Л.Г. Финансовое право: Учебник для вузов // Доступ из СПС «Гарант»; Голубев А.В. Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля / А.В. Голубев. — М.: Норма, 2011; Конюхова Т.В., Гарма-

При этом, на наш взгляд, следует говорить о нескольких подходах к пониманию сущности финансового контроля: система институтов, инструментов и методов; совокупность регулярных и непрерывных процессов; совокупность действий и операций; многоаспектная межотраслевая система; составная часть общего механизма управления экономической. При этом следует согласиться с О.Ш. Петросяном, что каждая из характеристик системной сущности финансового контроля не исключает, а скорее дополняет остальные¹.

На основании Указа Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» следует, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль включает контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. В 1998 г. соответствующее понятие финансового контроля, сориентированного исключительно на соблюдение бюджетного законодательства, было формализовано в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Так, Ю.А. Крохина выделяет шесть основных методов финансового контроля: проверка, наблюдение, обследование, анализ, ревизия и финансово-экономическая экспертиза², с чем согласно большинство. Соответственно, наблюдение, т.е. собственно мониторинг, является одним из методов финансового контроля.

Следует отметить, что в финансовом праве финансовый мониторинг как самостоятельная финансово-правовая категория обычно не выделяется. Финансовый мониторинг не имеет собственного объекта, самостоятельного перечня методов, а равно специального субъекта, его осуществляющего, что говорит о невозможности рассматривать финансо-

ева М.А., Горева А.В. Правовое обеспечение финансового контроля в Российской Федерации // Право и экономика. 2006. № 4; Мельник М.В., Пантелеев А.С., Звездин А.Л. Ревизия и контроль: Учеб. пособие. – М., 2003. С. 15; Химичева Н.И. Финансовое право: Учебник. – М., 1995. С. 83.

¹ Петросян О.Ш. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения // Юридический мир. 2010. № 10. С. 17–22.

² Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М., 2004. С. 149.

вый мониторинг как самостоятельную финансово-правовую категорию наряду с финансовым контролем.

Вместе с тем корреляции финансового контроля и финансового мониторинга являются тенденцией развития контрольной деятельности, которая, как отмечает М.М. Прошунин¹, заключается в изменении приоритетов от проверочной деятельности в сторону мониторинга объектов контроля, которое имеет ряд преимуществ: всесторонность, непрерывность, предусмотрение и гибкость правового реагирования.

Здесь следует обратить внимание на очень существенный момент, имеющий, на наш взгляд, методологическое значение. Данное умозаключение относится, прежде всего, к такой качественной характеристике финансового мониторинга, как предвидение, предусмотрение возможных осложнений в финансовых операциях, имеющих криминальный характер.

При таком подходе деятельность Росфинмониторинга должна носить пруденциальный характер. Именно пруденциальный надзор — предварительный, «ранний» надзор, позволяющий регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов, должен стать первоосновой деятельности служб Росфинмониторинга.

Понятие «пруденциальный» вошло в активное употребление в русском языке в начале XXI века в значении осторожный, благоразумный, дальновидный².

Первичное значение prudential связано с латинским словом providentia — предвидение, предусмотрение, предусмотрительность, предосторожность: providere «смотреть вперед, готовиться» — от pro- «вперед» + videre «видеть».

В настоящее время понятие «пруденциальный» содержится в основе понятий «пруденциальный надзор», «пруденциальные нормы», «пруденциальное регулирование». Точного определения этих понятий еще не сложилось, но их содержание, на наш взгляд, формируется вокруг следующих основополагающих постулатов:

¹ Прошунин М.М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 21–24.

² Сфера употребления — финансово-экономическая лексика. Язык заимствования — английский. Причина заимствования — активное использование слова в международных финансах и сложность однозначного перевода на русский язык английского слова prudential.

— пруденциальный надзор — предварительный, «ранний» надзор, позволяющий регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов;

— пруденциальные нормы — обязательные требования, выполнение которых обеспечивает надежность, ликвидность и платежеспособность, управление рисками, защиту интересов акционеров и вкладчиков;

— пруденциальное регулирование — гибкость правового реагирования, позволяющая в короткие сроки нейтрализовать и в дальнейшем ликвидировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов.

Известное правило — *prudent man rule* (правило благоразумного человека) — это общее юридическое правило инвестиционного поведения. Оно относится к лицу, уполномоченному инвестировать средства от имени другого лица. Правило требует от этого лица действовать предусмотрительно, продуманно, принимать все необходимые меры по обеспечению безопасности доверенных средств и доходов от них.

Существительное от того же корня — *prudence* можно транслитерировать на русский язык как «пруденция» — один из международных принципов аудита. Один из вариантов вольного толкования этого принципа — *no one can be trusted* — никому нельзя доверять.

Более того, правовая наука, юриспруденция (лат. *jūris prūdentia* — «правоведение», от лат. *jūs*, род. п. *jūris* — «право» и лат. *prūdentia* — «предвидение», «знание») — это комплексная наука, изучающая свойства государства и права; совокупность правовых знаний; практическая деятельность юристов и система их подготовки.

Таким образом, вышеизложенное, по нашему мнению, позволяет транспонировать понятие «пруденциальный надзор» в юридическую, в частности в административно-правовую науку¹ в смысловом значении — предварительный, «ранний», а точнее, предусмотрительный надзор, позволяющий регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов с целью оперативного их устранения.

Также уместно отметить, что категория финансового мониторинга прочно вошла в практику в рамках системы ПЛОД/ФТ и в рамках этой системы имеет необходимые атрибуты (объекты, субъекты, методы). Более того, анализ законодательства о ПЛОД/ФТ позволяет говорить о

¹ Административное право, по сути — управленческое право. Надзорная деятельность есть организационно-правовой способ обеспечения законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности.

контрольной сущности финансового мониторинга. В то же время понятие обязательного и внутреннего контроля, которые предлагаются законодателем, выходят за пределы содержания и объема понятия мониторинга.

В рамках системы ПЛОД/ФТ возможно полагать, что финансовый мониторинг правомерно рассматривать как самостоятельный вид финансового контроля. Но своеобразия финансового мониторинга предопределяется тем, что агент финансового мониторинга в процессе осуществления внутреннего контроля одновременно осуществляет и финансовый контроль¹. В свою очередь, обязательный контроль, как отмечают Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин, необходимо сопутствует системе обязательных процедур внутреннего контроля, выполняемых финансовыми организациями по отношению к своим клиентам².

С другой стороны, финансовый мониторинг не имеет никакого управляющего воздействия на совершаемые операции и является мерой ПЛОД/ФТ. Соответственно, как отмечает М.М. Прошунин, финансовый мониторинг, являющийся по содержанию контрольной деятельностью, следует рассматривать как вид и как часть финансового контроля в зависимости от объема мер, осуществляемых в рамках финансового мониторинга.

Также небезынтересным представляется соотношение финансового мониторинга и аудита, поскольку в определенном смысле внутренний контроль можно рассматривать и как внутренний аудит.

Аудит (от лат. audit — слушает) или аудиторская проверка — процедура независимой оценки объекта. Чаще всего термин употребляется применительно к проверке бухгалтерской отчетности организаций с целью выражения мнения о ее достоверности. И в этом смысле аудит раскрыт в Федеральном законе от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Аудит не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством Российской Федерации уполномочен-

¹ Прошунин М.М. Указ.соч. С. 21–24.

² Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». – М., 2002. С. 33.

ными органами государственной власти. Аудит рассматривают как вид финансового контроля¹, хотя есть и противники такого подхода².

В то же время если предположить синонимичность финансового мониторинга и внутреннего аудита, то объем и содержание финансового контроля значительно сужается, и в первую очередь за счет того, что нивелируется контрольная составляющая.

Как уже было отмечено, финансовый мониторинг включает контроль (внутренний и государственный).

Контроль означает проверку, а также наблюдение с целью проверки. Контроль является функцией выявления отклонений фактических параметров деятельности от установленных. В специальной юридической литературе контроль транслируется как: функция государственного управления³, специфическая деятельность государственных органов⁴; метод управления⁵; способ обеспечения законности и дисциплины⁶; система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров⁷. А.М. Тарасов отмечает⁸ отсутствие необходимости в многоаспектном определении

¹ Андреев В.К. Правовое регулирование аудита в России. – М., 1996. С. 4; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебник. 3-е изд. – М., 2010. С. 40; Шеремет А.Д., Суйц В.П. Аудит. – М., 1995. С. 20.

² Российское предпринимательское право: Учебник / Под ред. И.В. Ершовой, Г.Д. Отнюковой. – М., 2006. С. 1041–1042.

³ Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26.

⁴ Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – Ростов-на-Дону, 2006. С. 9; Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография / Науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 5–21.

⁵ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. – Саратов, 2003. С. 242.

⁶ Габричидзе Е.И., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. – М., 2001. С. 311; Конин Н.М. Административное право России: Учебник / Под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова / Н.М. Конин. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 324.

⁷ Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1995. С. 433; Афанасьев, В.Т. Научное управление обществом. – М., 1968. С. 226.

⁸ Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 26.

контроля, поскольку эта категория обладает универсальным социально-правовым смыслом.

Контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, а также любой организации. Как указывает Д.Н. Бахрах¹, назначение контроля — способствовать выполнению решений в установленный срок, достижению конечных результатов, повышению уровня организованности и ответственности.

Закон № 115 предусматривает среди мер ПЛОД/ФТ организацию и осуществление внутреннего контроля и обязательный контроль, а также содержит дефиниции указанных терминов.

Содержание указанных требований, формализованных в Законе № 115 позволяет утверждать следующее:

Обязательный контроль трактуется как совокупность принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом на основании информации, представляемой ему организациями, осуществляющими такие операции, а также по проверке этой информации, тогда как внутренний контроль — деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю.

Соответственно эти виды контроля различаются по субъекту: обязательный контроль осуществляется Росфинмониторингом, внутренний контроль — организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, согласно перечню, указанному в Законе № 115.

Обязательный контроль — это только совокупность мер, которые могут быть реализованы Росфинмониторингом, т.е. деятельностная составляющая в дефиниции утрачена. Суть этого вида контроля, собственно, не раскрывается, поскольку обязательный контроль — это совокупность мер по контролю. Кроме того, в понятие контроля здесь вкладывается также проверка предоставляемой в Росфинмониторинг информации, но, с точки зрения юридической техники, это выглядит таким образом, что обязательный контроль включает в себя две составляющие — сам контроль и проверку информации. Таким образом, содержание и объем понятия обязательного контроля не вполне понятны.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. – М., 2000. С. 395.

Также следует отметить, что обязательный контроль — это совокупность мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом. Только контроль получается опосредованный — на основании чужой информации, что компенсируется ее проверкой.

В то же время понятие внутреннего контроля основано на деятельностной характеристике и предполагает непосредственно выявлением операций, связанных с ПЛОД/ФТ.

Не вполне понятна конструкция «операции с денежными средствами или иным имуществом и иные операции с денежными средствами или иным имуществом», поскольку одно поглощает другое, соответственно можно остановиться на операциях с денежными средствами или иным имуществом в целом, при условии, что имеет место телеологическая зависимость — наличие признаков (связь) ПЛОД/ФТ. В то же время есть операции, подлежащие обязательному контролю, перечень которых обозначен законодателем. Соответственно, исходя из имеющихся дефиниций во взаимосвязи с контекстом Закона № 115, не вполне понятно, зачем говорить об иных операциях с денежными средствами или иным имуществом, если они все равно не подпадают под перечень операций, подлежащих обязательному контролю, и информация о них не должна поступать в уполномоченный орган, а соответственно невозможен и обязательный контроль уполномоченного органа.

Кроме того, законодатель использует понятие обязательного контроля контекстуально в разных значениях: как контроль уполномоченного органа и как внутренний контроль по обязательному перечню операций, что не вполне корректно даже с позиции юридической техники.

В отношении внутреннего контроля различают его организацию и осуществление, чего нельзя сказать об обязательном контроле, и в этой связи позиция законодателя не совсем ясна, тем более учитывая неясность дефиниции этого вида контроля.

Организационно внутренний контроль представлен разработкой его правил и назначением специальных должностных лиц, ответственных за их реализацию. При этом эти две позиции представляют собой совокупность мер, но неясно на что направленных. Понять это можно только во взаимосвязи с другими дефинициями и контекстом Закона в целом.

На основании изложенного, полагаем возможным утверждать, что исследуемые дефиниции нуждаются в уточнении и корректировке.

Также, по нашему мнению, понятие «пруденциальный надзор» имеет основания на правоприменение в юридической, в частности в административно-правовой науке в смысловом значении — предваритель-

ный, «ранний», а точнее, предусмотрительный надзор, позволяющий регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов с целью оперативного их устранения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ (ред. от 28.06.2013) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.
2. Официальный сайт Президента РФ – <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/47937> (Дата обращения 23.03.2015 г.).
3. Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу – <http://www.fedsfm.ru/activity/supervisory>. Дата обращения 23.03.2015.
4. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1995. С. 433.
5. Андреев В.К. Правовое регулирование аудита в России. – М., 1996. С. 4.
6. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – Ростов-на-Дону, 2006. С. 9.
7. Афанасьев В.Т. Научное управление обществом. – М., 1968. С. 226.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. – М., 2000. С. 395.
9. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография / Науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 5–21.
10. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. – М., 1989.
11. Вострикова Л.Г. Финансовое право: Учебник для вузов // Доступ из СПС «Гарант».
12. Габричидзе Е.И., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. – М., 2001. С. 311.
13. Голубев А.В. Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля. – М.: Норма, 2011.
14. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебник. 3-е изд. – М., 2010. С. 40.
15. Дракина М.Н. Роль кредитных организаций в обеспечении функционирования механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма // Банковское право. 2005. № 5; Безопасность бизнеса. 2005. № 4.
16. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М., 2004. С. 149.

17. Конюхова Т.В., Гармаева М.А., Горева А.В. Правовое обеспечение финансового контроля в Российской Федерации // Право и экономика. 2006. № 4.
18. Конин Н.М. Административное право России: Учебник / Под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 324.
19. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. – Саратов, 2003. С. 242.
20. Мельник М.В., Пантелеев А.С., Звездин А.Л. Ревизия и контроль: Учеб. пособие. – М., 2003. С. 15.
21. Петросян О.Ш. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения // Юридический мир. 2010. № 10. С. 17–22.
22. Прошунин М.М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 21–24.
23. Российское предпринимательское право: Учебник / Под ред. И.В. Ершовой, Г.Д. Отнюковой. – М., 2006. С. 1041–1042.
24. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26.
25. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Противодействие легализации (отмыванию) денежных средств в финансово-кредитной системе: опыт, проблемы, перспективы: Учебно-практ. пособие. – М., 2001. С. 93.
26. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». – М., 2002. С. 33.
27. Фитуни Л.Л. Финансовый мониторинг: Учеб.-метод. пособие / Под ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2002. С. 15.
28. Филимонов М.И. Роль Банка России в системе финансового мониторинга в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М.: РГБ, 2007. С. 26–27.
29. Химичева Н.И. Финансовое право: Учебник. – М., 1995. С. 83.
30. Шеремет А.Д., Суйц В.П. Аудит. – М., 1995. С. 20.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ОТНОШЕНИИ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

П.И. Кононов, Р.А. Чулков

Второй арбитражный апелляционный суд, г. Киров

Одной из существенных особенностей общественных отношений с участием коммерческих организаций, складывающихся в сфере осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, является то, что они регулируются нормами не только частного, но и публичного права. При этом административно-правовой статус коммерческих организаций как невластвующих субъектов в административно-правовой сфере, включающий в себя в числе прочего такие необходимые элементы, как довольно значимые ограничения имеющихся у субъектов предпринимательской деятельности общих и специальных прав и особые условия привлечения их к публично-правовой ответственности, позволяет считать их потенциально слабыми участниками в отношениях с властвующими субъектами.

Закрепленный в статье 34 Конституции Российской Федерации принцип свободы экономической деятельности — одно из основополагающих начал в становлении и развитии предпринимательства в России. Однако деятельность коммерческих организаций, направленная, прежде всего, на получение и максимизацию прибыли, должна подвергаться проверкам со стороны государства с целью недопущения злоупотреблений и нарушений действующего законодательства. Комплексное решение данной задачи возложено на органы государственной власти и местного самоуправления, чем обусловлено наличие контроля за деятельностью субъектов предпринимательства, прежде всего публичного. Нельзя не признать, что осуществление в отношении коммерческих организаций контрольно-надзорных мероприятий с нарушением требований законодательства может повлечь для хозяйствующих субъектов имущественные и неимущественные потери в виде штрафных санкций, взыскания недоимок, приостановления деятельности, недополучения доходов, умаления деловой репутации и других неблагоприятных последствий. В этой связи с точки зрения обеспечения принципа законно-

сти в сфере предпринимательской деятельности острой проблемой остается соблюдение действующего законодательства органами исполнительной власти и их должностными лицами при осуществлении ими контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем, как показывает анализ правоприменительной, прежде всего арбитражно-судебной практики, нарушения требований закона при проведении проверок обусловлены различными субъективными и объективными причинами, в частности несовершенством законодательства, регламентирующего порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. При этом существующие в законодательстве пробелы и коллизии зачастую приводят к невозможности предупреждения, выявления и пресечения допускаяемых юридическими лицами нарушений законодательства как основной цели осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Действующий в этой сфере 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) представляет собой базовый нормативный правовой акт, регулирующий наиболее общие аспекты контроля и надзора, устанавливающий требования при проведении проверок государственными и муниципальными органами, в том числе требования по назначению и документальному оформлению таких проверок, и определяющий полномочия должностных лиц, а также порядок предоставления юридическим лицом информации при проведении в отношении него контрольно-надзорных мероприятий. Статья 3 названного Закона предопределяет приоритет защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Тем не менее при практическом применении данного принципа в целях достижения основной цели Закона № 294-ФЗ возникают ситуации, при которых требование о защите прав и законных интересов проверяемых лиц нивелирует возможность воздействия на правонарушителей в целях устранения допущенных им нарушений обязательных требований, а также реализации принципа неотвратимости наказания за совершенные правонарушения. В обоснование данного утверждения представляется уместным проанализировать складывающуюся в настоящее время правоприменительную практику, определяющую развитие отношений при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий органа-

ми исполнительной власти и местного самоуправления, а также предложить возможные пути решения существующих проблемных вопросов.

Один из таких вопросов рассматривался арбитражным судом в рамках дела № А31-11760/2013, из обстоятельств которого следует, что в ходе осуществления мероприятий по надзору в отношении одного хозяйствующего субъекта (организации, осуществляющей функцию управления многоквартирным домом) были выявлены недостатки в деятельности иного хозяйствующего субъекта (ресурсоснабжающей организации), наличие которых привело к нарушению прав собственников жилых помещений многоквартирного дома на получение качественной коммунальной услуги.

Зафиксировав обстоятельства нарушения и реализуя свои полномочия, орган государственного надзора, установив в ходе производства по делу об административном правонарушении наличие всех элементов состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), привлек ресурсоснабжающую организацию к административной ответственности, назначив ей административное наказание в виде штрафа.

В ходе проверки законности и обоснованности вынесенного постановления арбитражным судом было учтено, что результаты контрольно-надзорных мероприятий в соответствии с положениями статьи 28.1 КоАП РФ могут служить поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, однако при этом надлежит учитывать положения Закона № 294-ФЗ. В силу статьи 14 названного Закона, регламентирующей порядок проведения плановых и внеплановых проверок, проверка проводится только на основании приказа или распоряжения руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. При этом проведение проверки в отсутствие соответствующего приказа или распоряжения согласно пункту 4 части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ является грубым нарушением и влечет за собой невозможность использования результатов такой проверки в качестве доказательства нарушения юридическим лицом обязательных требований.

Установив, что в рассматриваемом случае проверка по жалобе жильца многоквартирного дома проводилась органом государственного надзора в отношении управляющей организации, при этом приказ (распоряжение) о проведении проверки в отношении ресурсоснабжающей

организации при отсутствии к тому необходимых правовых оснований не издавался, арбитражный суд пришел к выводу о том, что все составленные по итогам такой проверки процессуальные документы (акт проверки, протокол об административном правонарушении), фиксирующие факт и обстоятельства совершения правонарушения, не могут являться допустимыми доказательствами по делу об административном правонарушении. В этой связи оспариваемое постановление административного органа было признано незаконным и отменено, а хозяйствующий субъект, допустивший правонарушение, был освобожден от предусмотренной законом ответственности.

Таким образом, в рассмотренном выше случае соблюдение общих принципов осуществления государственного контроля (надзора) привело к невозможности реализации основной цели осуществления государственного контроля (надзора). Защита прав коммерческой организации была поставлена выше защиты государственных и общественных интересов.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что в некоторых случаях законодатель допускает возможность привлечения к административной ответственности лица, не уведомленного о проведении проверки, в ходе которой было выявлено событие административного правонарушения. В частности, в статье 38 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее — Закон о пожарной безопасности) прямо предусмотрено, что ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут не только собственники имущества, но и лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом. Указанные лица за нарушение требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности могут быть привлечены, в том числе, к административной ответственности.

При этом, закрепив в статье 6.1 Закона о пожарной безопасности правило о том, что к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного пожарного надзора, организацией и проведением проверок организаций, применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных названной статьей, законодатель предусмотрел определенные изъятия из общих правил проведения государственного контроля (надзора). Так, сформулированное в указанной выше статье Закона о пожарной безопасности определение предмета проверки при осуществ-

лении федерального государственного пожарного надзора существенно отличается от общего определения предмета проверки, содержащегося в части 1 статьи 9 Закона № 294-ФЗ, и подразумевает, что в ходе федерального государственного пожарного надзора проверяется не соблюдение конкретным ответственным лицом обязательных требований, а соблюдение требований пожарной безопасности на объекте защиты.

Для наглядности приведем ситуацию, рассмотренную арбитражным судом по делу № А29-2899/2014, в рамках которого оспаривалось постановление о привлечении хозяйствующего субъекта к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности. Заявитель настаивал на том, что он не был извещен о проведении в отношении него плановой выездной проверки, в связи с чем полагал, что у должностного лица надзорного органа отсутствовали основания для привлечения его к административной ответственности по результатам такой проверки.

Отклоняя данные доводы, суд исходил из того, что по смыслу положений статьи 6.1 Закона о пожарной безопасности в сравнении их с соответствующими нормами Закона № 294-ФЗ орган пожарного надзора проводит проверку не в отношении конкретного юридического лица, а в отношении эксплуатируемых им объектов защиты (в том числе зданий, сооружений). При этом неизвещение о такой проверке всех пользователей помещений в здании (сведения о которых у органа пожарного надзора могут отсутствовать или не соответствовать меняющейся действительности), являющемся объектом проверки, при наличии уведомления только собственника здания не может служить препятствием для проведения соответствующей проверки и не исключает в дальнейшем возможность возбуждения дела об административном правонарушении, факт которого был установлен в ходе указанной проверки.

Изложенное свидетельствует о нормативно закреплённом альтернативном подходе федерального законодателя к необходимости в частных случаях (при осуществлении отдельных видов надзора или контроля) исполнения контрольно-надзорными органами определенных требований, направленных на соблюдение прав проверяемых лиц, в зависимости от важности и значимости охраняемого общественного интереса.

В этой связи представляется непонятной ситуация, когда по логике законодателя при проведении государственного пожарного надзора соответствующий орган вправе привлечь к административной ответственности непосредственного пользователя помещений в здании или сооружении, несмотря на отступление от определенных Законом № 294-ФЗ

требований, и тем самым предупредить совершение правонарушителем новых посягательств на охраняемые интересы общества или государства, но в то же время не может выдать данному лицу обязательное для исполнения предписание, которое является мерой пресечения уже существующих конкретных нарушений.

Подобная ситуация была предметом рассмотрения арбитражным судом по делу № А29-9058/2012. В указанном случае суд счел подлежащими применению именно общие, а не специальные правила осуществления государственного надзора, закрепленные, в частности, в статье 9 Закона № 294-ФЗ, и при надлежащем уведомлении собственника объекта защиты (здания) признал недействительным предписание, выданное в адрес конкретного пользователя помещения в этом здании, допустившего нарушения, лишь на том основании, что данный пользователь не был извещен о проведении проверки. Однако при указанных выше проблемных моментах, возникающих при уведомлении лиц, не являющихся собственниками объектов защиты, видится затруднительным соблюдение требований Закона № 294-ФЗ в части их уведомления, что в свою очередь создает препятствия при реализации органами государственного пожарного надзора своих полномочий по выдаче предписаний.

Кроме того, в правоприменительной практике встречаются и иные случаи, когда контрольно-надзорные органы, должностные лица которых непосредственно выявили имеющие место нарушения обязательных требований, будучи связанными необходимостью исполнения отдельных требований Закона № 294-ФЗ, фактически лишены возможности выдать предписания об устранении данных нарушений.

Так, в рамках дела № А82-9022/2014 арбитражным судом рассматривалось требование хозяйствующего субъекта об оспаривании выданного органом государственного надзора предписания об устранении выявленных должностными лицами данного органа нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства. Необходимо отметить, что в данном случае такие нарушения были обнаружены при проведении административного расследования; предписание было также выдано в рамках производства по делу об административном правонарушении. При этом отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) не возникали, проверка в соответствии с положениями Закона № 294-ФЗ не проводилась.

Признавая оспариваемое предписание недействительным, суд исходил из того, что КоАП РФ, устанавливая в части 1 статьи 29.13 право государственных органов на выдачу правонарушителям представлений,

направленных на устранение причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, не предусматривает порядка и оснований выдачи предписаний об устранении совершенных и выявленных нарушений. Суд отметил, что нормами КоАП РФ и Закона № 294-ФЗ установлены отличные друг от друга процедуры действий должностных лиц, осуществляющих, в том числе, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в случае выявления нарушений законодательства. В пункте 3 части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ содержится запрет на применение положений данного Закона, устанавливающих порядок организации и проведения проверок, при проведении административного расследования, соответственно при производстве по делу об административном правонарушении невозможно использовать и предусмотренное статьей 17 Закона № 294-ФЗ полномочие по выдаче предписания, поскольку это прямо противоречит законодательному запрету на смешение указанных юрисдикционных производств.

Обстоятельства данного дела и принятое по существу спора решение подтверждают, что выдача предписания об устранении выявленных нарушений вне процедуры проведения проверки по правилам Закона № 294-ФЗ положениями действующего законодательства не предусмотрена.

Представляется, что обозначенные выше проблемы, подтверждающие наличие пробелов в законодательстве, определенным образом ограничивающих полномочия контрольно-надзорных органов в их взаимоотношениях с коммерческими организациями, складывающихся при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, могут быть разрешены только федеральным законодателем путем внесения соответствующих изменений как в Закон № 294-ФЗ, так и в принятые в соответствии с ним специальные законы, регламентирующие процедуры проведения отдельных видов контрольно-надзорных мероприятий. Эти поправки, с нашей точки зрения, могут быть сведены к следующему.

Прежде всего, необходимо определенным образом расширить закрепленный в части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ закрытый перечень оснований для проведения внеплановых проверок, с тем чтобы виновные лица не избегали публично-правовой ответственности за совершенные ими правонарушения, которые, по сути, случайно были обнаружены при проведении проверок в отношении иных хозяйствующих субъектов. Непосредственное обнаружение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля фак-

тов нарушения закона по аналогии с положениями статьи 28.1 КоАП РФ¹ представляется уместным считать основанием для проведения в отношении субъекта, допустившего данное нарушение, внеплановой проверки с последующим использованием ее результатов в соответствии с предоставленными законодателем полномочиями.

Применение мер пресечения в отношении уже имеющих конкретные нарушения обязательных требований не должно быть ограничено предметом или объектом проводимой проверки. При наличии полномочий по привлечению виновного лица к административной ответственности за совершенное правонарушение отсутствие у должностных лиц контрольно-надзорных органов возможности выдать ему предписание об устранении таких нарушений видится неуместным и подлежащим соответствующему урегулированию, в частности путем внесения необходимых изменений в Закон № 294-ФЗ.

Также представляется допустимым установление универсальных требований, регламентирующих процедуру проведения проверочных мероприятий в части уведомления проверяемого лица и исключаящих установление отдельных изъятий из общих правил касательно тех или иных объектов контроля (надзора) в отсутствие конкретных критериев, позволяющих определить их важность и значимость для государства и общества. Кроме того, уместным видится и внесение предложения об изменении положений Закона № 294-ФЗ и КоАП РФ таким образом, чтобы предоставить контрольно-надзорным органам в случае выявления нарушений обязательных требований право выдавать предписания об устранении таких нарушений вне зависимости от наличия или отсутствия правоотношений по контролю (надзору).

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: официальный текст // Собр. законодательства Российской Федерации. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001. № 196-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1.
3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон Рос. Федерации от 26.12.2008. № 294-ФЗ.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 196-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕЗИДЕНТСКОГО И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

М.В. Никифоров

Российский государственный университет правосудия

Традиционная подборка разновидностей контроля в сфере исполнительной власти, представленная в учебной и научной литературе, обычно включает государственный, муниципальный и общественный контроль, причем всегда ученые-юристы делают акцент на форме правового регулирования, на необходимости устанавливать правовое положение и суть контрольных процедур в законе (федеральном законе), однако президентский и правительственный контроль выбиваются из общего ряда.

В соответствии с п. 1, 4, 5 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» с изменениями и дополнениями¹ Администрация Президента Российской Федерации имеет следующие полномочия в контрольно-надзорной сфере:

- 1) является государственным органом, который осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации;
- 2) формируется, в том числе, в целях осуществления контроля за исполнением решений Президента Российской Федерации;
- 3) в целях обеспечения деятельности Президента Российской Федерации осуществляет функцию по осуществлению контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента Российской Федерации.

Согласно п. 5–6 Положения о полномочном представителе Президента в федеральном округе, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» с изменениями и

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2004. № 15. Ст. 1395.

дополнениями¹, данное должностное лицо Администрации Президента РФ в качестве одной из своих основных задач организует контроль за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; в целях решения возложенных на него задач осуществляет функцию по организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе.

В соответствии с Положением о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» с изменениями и дополнениями²:

1) основными задачами Управления являются (п. 3):

— контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти и организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;

— контроль за реализацией общенациональных проектов;

— контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

— контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов Президента Российской Федерации;

— информирование Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений;

2) среди основных функций Управления (п. 4) — организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю;

3) Управление для осуществления своих задач и функций имеет право (п. 5):

¹ СЗ РФ.2000. № 20. Ст. 2112.

² СЗ РФ.2004. № 24. Ст. 2395.

— вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;

— направлять в органы прокуратуры Российской Федерации, органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

— запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы в том числе от организаций и должностных лиц;

4) работники Управления при проведении проверок и иных мероприятий по контролю имеют право прохода во все здания, занимаемые организациями (п. 6).

Никто не оспаривает принадлежности контроля, осуществляемого Администрацией Президента РФ, к разновидностям государственного контроля, но вопрос заключается в том, стоит ли надеяться на полноценное регулирование президентского контроля посредством федерального закона, как и положено внешнему публично-правовому контролю. Варианты разрешения данного вопроса, встречающиеся в научной литературе, разнообразны: 1) подготовка специального указа Президента РФ о президентском контроле¹; 2) регулирование президентского контроля в рамках предлагаемого к принятию федерального закона «Об Администрации Президента Российской Федерации»², попытка внесения которого в Государственную думу уже ранее имела место; 3) регулирование президентского контроля в рамках предлагаемого к принятию федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации»³. Думается, оптимальным является вариант принятия специально-го федерального закона «О президентском контроле» — ведь та самая

¹ Щипанов А.В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2011. С. 23.

² Бобылёва К.Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. С. 22–25.

³ Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2005. С. 23.

«оперативность» решения вопросов указами главы государства, многократно упоминаемая в литературе, не позволила до сих пор сформулировать четко адресаты контрольных мероприятий (невооруженным взглядом заметно их отсутствие почти во всех направлениях президентского контроля, перечисленных выше), изложить в официально опубликованных нормативных правовых актах внятный набор элементов административной процедуры осуществления президентского контроля (т.е. сотрудник полиции, инспектор госпожнадзора и масса других проверяющих лиц должны иметь качественный правовой базис для прихода на объект проверки, а представители Администрации Президента РФ могут легко обходиться без него). Утверждение о том, что президентский контроль нацелен на «своих», т.е. на органы исполнительной власти прежде всего, поэтому не стоит заострять на нем внимание, несостоятельно хотя бы потому, что президентский контроль является внешним, ориентированным на «посторонние» органы-организации.

Аналогичной видится ситуация с контрольными полномочиями Аппарата Правительства РФ. Правительство РФ согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ с изменениями и дополнениями «О Правительстве Российской Федерации»¹ осуществляет систематический контроль за исполнением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации органами исполнительной власти (ст. 4), направляет и контролирует деятельность органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 44). Исходя из части первой ст. 47 названного закона, п. 1, 4 Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 с изменениями и дополнениями «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»² Аппарат Правительства РФ, в свою очередь, имеет следующий статус в контрольно-надзорной сфере:

1) образуется для организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации;

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

² СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

2) обеспечивает контроль за исполнением поручений Председателя Правительства, Первого заместителя Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства во исполнение поручений и указаний Президента Российской Федерации;

3) организует контроль за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства, а также поручений Председателя Правительства, Первого заместителя Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства.

С учетом п. 5–6 Положения о полномочном представителе Президента в федеральном округе можно считать, что полпреды Президента РФ в федеральных округах фактически являются представителями сразу четырех государственных органов — Президента РФ, Правительства РФ, Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ.

Между тем в официально опубликованных нормативных правовых актах набор элементов административной процедуры осуществления правительственного контроля также отсутствует. В целом следует сделать вывод, что в правовом государстве все разновидности государственного контроля и надзора, по нашему глубокому убеждению, должны регулироваться равноправным образом, по единообразной юридической конструкции. Президентский и правительственный контроль по качеству правового регулирования не должны быть исключениями из общих правил, а, наоборот, — служить образцом реализации контрольных полномочий для иных представителей контрольно-надзорных структур.

Список литературы

1. Бобылёва К.Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. С. 22–25.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.
6. Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2005. С. 23.
7. Щипанов А.В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2011. С. 23.

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

А.С. Галанов

Нижегородская академия МВД России

Проблема осуществления государственного экологического контроля 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 же вопрос остается актуальным.

При этом следует подчеркнуть, что в настоящее время основными направлениями защиты конституционного строя в России являются обеспечение приоритетов федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Российской Федерации. 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 еще проблемой в реализации экологического контроля.

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об охране окружающей среды»² (статьи 7–9) осуществление государственного экологического контроля возлагается на специально уполномоченный государственный орган в области охраны окружающей природной среды, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом ст. 64 Закона «Об охране окружающей среды» закрепляет, что контроль в области охраны окружающей среды (экологический кон-

¹ Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

² Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2012 г. № 7 – ФЗ.

троль) проводится в целях обеспечения 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. Что касается государственного экологического контроля, то он носит надведомственный характер¹.

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 объектов² подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Так, Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» установление порядка организации и проведения государственного контроля за охраной атмосферного воздуха отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2001 № 31 установлено, что государственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляет Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы³.

Водный кодекс Российской Федерации и Постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.97 № 716 устанавливают, что государственный контроль за использованием и охраной водных объектов осуществляется государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, специально уполномоченным

¹ Дубовик ОЛ. Экологическое право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2013. С.45.

² О проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особорежимных 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.

³ Об охране атмосферного воздуха: Федер. закон Рос. Федерации от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ.

государственным органом управления использованием и охраной водного фонда в области охраны окружающей среды, другими органами исполнительной власти в пределах их компетенции¹, и так далее в отношении других объектов окружающей среды.

Таким образом, в действующем законодательстве отсутствует четкое разграничение полномочий федеральных и региональных органов власти и управления в сфере проведения государственного экологического контроля. 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 недостаточные правовые основания к неоднозначной трактовке в рассматриваемой сфере.

Однако ее отсутствие 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 власти².

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, нуждающаяся во внешней поддержке, при равноправном информировании всех заинтересованных субъектов, отличается особым контролем и надзором, а также способом привлечения бюджетных средств.

Действительно принимаются множество федеральных законов, в том числе и в сфере охраны окружающей среды, что приводит к нелегитимности принятых законов, а в итоге существующая система охраны окружающей среды неэффективна. Представляется целесообразным при

¹ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 года № 74-ФЗ.

² См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

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 на данный период времени по поводу реализации экологического проекта граждане не вправе интересоваться. Представляется, что амбиции власти выше экспертных заключений, незаинтересованность и в том, что экологическая экспертиза ориентирована на комплексность оценки принципа гласности всех сторон хозяйственной деятельности субъекта, в том числе и правовой.

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.

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 представлении 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 органов 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 устранения межведомственных барьеров; созданием эффективной системы информационного обеспечения с использованием всех источников данных, характеризующих состояние экологической безопасности; реализацией принимаемых законов путем разра-

ботки 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 экологический контроль и санитарно-эпидемиологический надзор, и урегулировать вопросы организации информационного обмена между ними по данным о состоянии природных объектов на территории города в рамках ведения социально-гигиенического мониторинга. Также 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 РФ¹. Решить вопрос с финансированием 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 осуществлена 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. Проблемой экологического контроля является также и реализация применения административной ответственности в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности выступает конструкция Особенной части КоАП РФ. Законодатель отказался от размещения норм, устанавливающих административную ответственность за правонарушения в области экономической безопас-

¹ Павлова Е.И. Экология транспорта: Учебник для вузов. – М.: Высшая школа, 2006. С. 135.

ности в различных главах, что объективно затрудняет правоприменительную деятельность¹.

Другой проблемой вопросов административной ответственности является вопрос, какие административные наказания могут быть применены в отношении юридических лиц. В соответствии с ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ позволяет заключить, что 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.

Анализ данной проблемы свидетельствует об изменении приоритетов в экономической политике государства, но также следует учитывать и то, что концепция экологической безопасности, определяющая систему взглядов на защиту интересов личности, общества и государства в экономической сфере указывает на то, что в настоящее время данная проблема не воплощена в реальную действительность в рассматриваемой сфере. Экологический контроль также является составной частью управления природопользованием и охраной окружающей среды, одним из проявлений экологической функции Российского государства.

При этом взгляды на проблемы государственной экологической экспертизы излагали многие ученые в различные периоды времени. Так, например, директор Института водных проблем РАН, член-корреспондент РАН 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 деятельности².

¹ Макарейко Н.В. Принципы обеспечения экономической безопасности // Банковское право. 2003. № 2. С. 45.

² Данилов-Данильян В.И. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности: Приложение к Приказу Минприроды России от 29 декабря 1995 года № 539.

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 экологического контроля найти ответ могут только специалисты-эксперты по отдельным специальным направлениям науки и техники.

Вышеперечисленное отражает объективную необходимость разработки и принятия с учетом необходимых дополнений и изменений нового закона «Об экологическом контроле», реализация которого дала бы новый толчок в развитии этой уникальной процедуры, позволила уйти от излишнего формализма и серьезно повысила эффективность и авторитет экологической экспертизы в глазах как граждан России, так и природопользователей.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 года №74-ФЗ.
3. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2012 г. № 7-ФЗ.
4. Об охране атмосферного воздуха: Федер. закон Рос. Федерации от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ.
5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): Федер. закон Рос. Федерации от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ.
6. О проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особорежимных 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.
7. Данилов-Данильян В.И. Приложение к приказу Минприроды России от 29 декабря 1995 года № 539 «Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности».
8. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2013. С. 45.

9. Макарейко Н.В. Принципы обеспечения экономической безопасности // Банковское право. 2003. № 2. С. 45.
10. Павлова Е.И. Экология транспорта: Учебник для вузов. – М.: Высшая школа, 2006. С. 135.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

С.В. Дегтярев¹, Р.Е. Тузков², Н.В. Чих³

¹*Российский государственный университет правосудия,*

²*ООО «МК Магма»,*

³*Волжский государственный университет водного транспорта*

Электроэнергетика — наиважнейшая отрасль экономики. Во все периоды существования государства она развивалась опережающими темпами по сравнению с другими отраслями экономики, являлась основой комплексного освоения территорий, развития регионов страны и социального благополучия.

В 2001 г. Правительство РФ утвердило Основные направления реформирования электроэнергетики РФ¹. Этим программным документом была определена концепция осуществления реформы электроэнергетики в России. В 2003 г. был принят пакет законов об электроэнергетике, включая Федеральный закон «Об электроэнергетике»². Указанные нормативно-правовые акты положили начало реформе электроэнергетики, в ходе которой предполагалось создание полноценного конкурентного рынка электроэнергии.

Как показывает анализ результатов реформы электроэнергетики по итогам завершения переходного периода, Основные направления не были реализованы в полном объеме. Реформа существенно отклонилась от намеченного курса, и ее результаты сильно отличаются от положений, сформулированных в Основных направлениях реформирования электроэнергетики. По окончании переходного периода продолжается технологическая деградация отрасли, конкуренция не оказывает значительного влияния на цены, — все это приводит к существенному росту цен на электроэнергию.

Структурные реформы в электроэнергетике были поставлены впереди реформы самой системы регулирования, что является характерной

¹ О реформировании электроэнергетики Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 11.07.2001 № 526 [ред. от 20.03.2013] // Рос. газ. № 140. 2001.

² Об электроэнергетике. Федер. закон Рос. Федерации от 26.03.2003 № 35-ФЗ [ред. от 29.12.2014] // Рос. газ. № 60. 01.04.2003.

чертой проведения экономических реформ в России. Они не были обеспечены адекватными правовыми механизмами. Новые модели регулирования формировались на ходу, зачастую путем принятия временных или запоздалых компенсирующих решений.

Одна из наиболее фундаментальных проблем заключается в том, что в России отсутствует правовая доктрина регулирования жизнеобеспечивающих инфраструктурных отраслей, к числу которых относится и электроэнергетика.

Сегодня наблюдается явная непоследовательность государственной политики в сфере электроэнергетики.

В начале реформы предполагалось, что после завершения переходного периода государство не будет регулировать конечные цены для потребителей и сохранит за собой только регулирование цен на услуги естественных монополий в сфере электроэнергетики и право вводить регулирование цен в чрезвычайных ситуациях. Начиная с 2007 г. на рынке электроэнергии происходило поэтапное дерегулирование цен и увеличение доли электроэнергии, продаваемой по свободным ценам (на 10–15% в год). С завершением переходного периода реформы планировался переход на свободные конечные цены на электроэнергию. Вместе с тем, несмотря на завершение 1 января 2011 г. переходного периода, государство продолжает регулировать достаточно большой объем цен в сфере электроэнергетики, включая конечные цены для населения¹.

С ликвидацией РАО «ЕЭС России» в 2008 г. возник системный пробел в управлении отраслью. Отдельные функции РАО «ЕЭС России» были распределены между несколькими управляющими центрами — Минэнерго, ФСТ России, ФАС России, Ростехнадзор России, НП «Совет рынка». В результате произошло распыление ответственности государства за интегральные результаты функционирования рынка, из поля зрения государства выпали многие важные функции и задачи. До сих пор неясно: кто из государственных регуляторов в целом отвечает за развитие отрасли и доведение реформы до конца.

¹ Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике». Федеральный закон Рос. Федерации от 26.03.2003 № 36-ФЗ [ред. от 29.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 31.03.2003. № 13. Ст. 1178.

Проблемы в сфере ТЭК в XXI в. приобретают особую значимость как для современной мировой экономики в целом, так и для экономики Российской Федерации. Успешное их решение обуславливает необходимость совершенствования законодательного регулирования отношений топливно-энергетического сектора экономики как внутри страны, так и на международном уровне.

Так, например, в мире в последнее время стал расти интерес к установке ветро-дизельных станций на понтонах и судах¹.

Насущной является проблема приведения правового регулирования в сфере ТЭК в целостную систему. В связи с этим представляется возможным поддержать мнение тех учёных и практиков, которые говорят о необходимости разработки и принятия нового концептуального законодательного акта, в котором бы нашли закрепление отправные положения и принципы правового регулирования ТЭК, участия России в международных проектах на условиях цивилизованных рыночных отношений.

В правовом поле энергетики особую важность приобретают природоохранные и экологические проблемы. Решение таких проблем обуславливает, с одной стороны, формирование сфер конфликтности коммерческих, экологических, социальных интересов, в том числе и на международном уровне, с другой — способствует развитию международного сотрудничества в энергетической сфере, предполагает разработку механизма правового регулирования отношений в этой сфере, адекватной современным условиям и потребностям.

В нашей стране именно негативные экологические последствия, слабость правовой базы решения экологически значимых вопросов рассматриваются многими аналитиками как одно из главных препятствий для экономического развития, в том числе в энергетической сфере.

Среди перспективных направлений законодательного регулирования в этом направлении можно выделить несколько основных блоков: правовое обеспечение освоения минеральных ресурсов Арктики и сохранение её экосистемы; развитие правового режима разработки минеральных ресурсов Каспия и сохранение его биоресурсов; обеспечение безопасного развития ядерной энергетики и др.

Дальнейшее обновление нормативной правовой базы в указанной сфере должно осуществляться на основе разработанной общей эконо-

¹ Мухин Ю.П., Самулеев В.Н. Плавающая ветро-дизельная электроэнергетическая станция для питания береговых объектов и зарядки аккумуляторных батарей // Вестник ВГАВТ. Вып. 33. Н. Новгород, 2012. С. 187.

мической и правовой концепции развития энергетики и энергетического законодательства и опираться на накопленный законодательный опыт России и зарубежных стран, учитывать успешную международную практику в этом направлении.

Энергетика как отрасль экономики и существующие в рамках указанной отрасли общественные отношения по выработке, распределению, передаче, использованию (потреблению) энергии представляют собой основу регулирования таких нормами энергетического права.

Отмечается, что существующее в России энергетическое законодательство не является достаточным, поэтому требуется создание единой комплексной непротиворечивой системы нормативно-правового регулирования всей этой совокупности отношений, в связи с этим предполагается необходимым обеспечить разработку единого комплексного закона — Энергетического кодекса РФ¹.

По мнению учёных, такой Кодекс в перспективе должен стать основой энергетического права как самостоятельной комплексной отрасли права.

Вместе с тем, подобный подход в целом не согласуется с Концепцией развития гражданского законодательства, одобренной Президентом Российской Федерации².

При всех различиях в подходах к решению проблемы систематизации энергетического законодательства в целом оно должно представлять собой интегрированный комплекс системы законодательства Российской Федерации, совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в сфере организации и функционирования топливно-энергетического комплекса экономики России.

В целях создания более совершенной правовой базы требуется также исследование целого ряда проблемных вопросов:

определение на научно-теоретическом и законодательном уровнях основных понятий в области энергетического права (понятие энергии, энергетических ресурсов, энергетических товаров, понятие и виды источников энергии, первичных источников энергии, минеральных природных ресурсов, альтернативных источников, возобновляемых источников энергии и т.д.):

¹ Мухин Ю.П., Самулев В.Н. Плавающая ветро-дизельная электроэнергетическая станция ... С. 187.

² Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Энергетика и право. Вып. 2; под ред. П.Г. Лахно. М., 2012. С. 9–10.

— понятие энергетики как системы, преобразующей природный потенциал в конечный потребительский продукт;

— соотношение понятий «энергия», «энергетика», «энергетические ресурсы», «энергетические товары», «энергетические услуги».

Указанные понятия широко используются в нормативных правовых актах в большей мере как технические термины. Так, в ФЗ от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»¹ энергетический ресурс рассматривается как носитель энергии, энергия которого используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая, электромагнитная или другой вид энергии).

С учётом особенностей, обусловленных естественными свойствами энергии, необходимо дать им характеристику как объектов гражданских прав и определить место в системе объектов с точки зрения классификации последних, предусмотренных в ст. 128 ГК РФ².

В юридической литературе предпринимались попытки определить специфические черты энергии как объекта гражданских прав³, однако при этом важно выявить и учесть особенности энергии во всех её различных формах и проявлениях, а также то понимание, которое вкладывается в это понятие в науке и законодательстве в иных зарубежных правовых системах, международно-правовой практике.

Все это позволит обеспечить единство создания, понимания и применения как национального энергетического законодательства, так и международно-правовых актов в этой сфере.

Особую значимость приобретают исследования в части выявления правовой сущности энергетических отношений, их специфики как предмета правового регулирования и разновидности имущественных отношений. Следует заметить, что в отечественной науке отсутствуют специальные общетеоретические разработки в этом направлении. Реше-

¹ Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 23.11.2009 № 261-ФЗ [ред. от 29.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 30.11.2009. № 48. Ст. 5711.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ [ред. от 06.04.2015] // Рос. газ. № 238–239. 1994. 8 дек.

³ Жусупов А.А. Энергия как специфический объект гражданских прав // Энергетическое право. 2013. № 2.

ние указанного вопроса связано с выявлением сущности энергии как объекта гражданских прав, возможности отнесения их к имущественным благам. Необходимо учитывать, что имущественные отношения в сфере гражданского оборота характеризуются следующими чертами. Первое — это отношения между имущественно-обособленными субъектами, каждая из сторон имеет своё имущество и не обладает властью над имуществом другой стороны. Второе — каждая из сторон обладает имущественно-распорядительной самостоятельностью, т.е., имея власть над своим имуществом, распоряжается им самостоятельно на основе собственной воли и волеизъявления. Третье — обе стороны имущественно обособлены и обладают распорядительной самостоятельностью, они имеют равное положение по отношению друг к другу. Здесь нет элементов власти одного лица над другим лицом или его имуществом. Четвёртое — имущественные отношения в сфере гражданского оборота представляют собой возмездные отношения — отношения эквивалентного обмена¹.

Для надлежащего и эффективного регулирования указанных отношений большое значение имеют технические и технологические условия (в понимании энергии, источников энергии и т.п.), основывающиеся на выводах естественных наук. Следует отметить, что без знания и учёта этих качеств энергетических отношений разработка и применение правовых норм будут неполными, а во многих случаях и ошибочными.

С вышеуказанной взаимосвязана иная, не менее важная проблема — выявление круга правовых отношений, которые могут складываться в области энергии и энергоресурсов.

При конкретизации видов правоотношений, возникающих в рассматриваемой сфере, необходимо учитывать, что с позиций существующей классификации объектов гражданских прав энергия не может относиться к вещам в классическом их понимании. Поэтому требует научной проработки проблема, заключающаяся в том, может ли энергия, а также энергоресурсы принадлежать субъектам гражданского оборота на праве собственности.

Как в отечественной, так и зарубежной цивилистике вопрос о возможности установления вещных прав на энергию фактически не изучен, имеются лишь отдельные высказывания по этому поводу, касающиеся, как правило, электрической энергии.

¹ Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право. — М., 2012. С. 32–35.

Применительно к электрической энергии в литературе отмечается, что её нельзя отнести к объектам права собственности — таковая не является вещью, не имеет вещественного носителя (выражения), поэтому не может быть объектом права собственности. По поводу электроэнергии могут быть установлены только обязательственные права — право требования передачи определённого количества электрической энергии, а установление вещных прав на энергию невозможно.

Действующее российское законодательство со всей определённостью устанавливает право собственности субъектов на производственные и иные имущественные объекты. Например, согласно ФЗ «Об электроэнергетике», субъектам электроэнергетики могут принадлежать на праве собственности производственные и иные имущественные объекты (ст. 3).

Таким образом, без достаточных на то теоретических обоснований и надлежащего закрепления появляются правовые нормы, устанавливающие режим права собственности относительно отдельных видов исследуемых объектов. Единообразного решения вопроса о возможности установления вещных прав на такие объекты, как энергия и энергоресурсы, нет.

В процессе разработки энергетического законодательства необходимо учитывать, что правовая регламентация отношений в этой сфере основана на сочетании и взаимодействии публично-правовых и частно-правовых способов регулирования, что в целом отражает и ныне действующее законодательство. Однако вторжение частного в этот сектор экономики изначально и отчасти в настоящий период носит спонтанный характер.

Необходимо обеспечить органичное сочетание частного и публично-го, более того, усиление публично-правовых начал при обновлении правовой основы таких отношений, что обусловлено объективной реальностью. Существующая практика хозяйствования в топливно-энергетическом комплексе свидетельствует о нерациональном использовании природных ресурсов, нарушении экологических процессов, о крайне неравномерном распределении доходов, получаемых от этой деятельности [11].

Предпринимательская свобода должна сочетаться с государственными (общественными) интересами. Государство на законодательном уровне должно обеспечить посредством контроля и надзора стабильность, безопасность, доступность источников энергии, экономичность и эффективность их использования с учётом национальных интересов.

Не менее важным является усиление требований к выполнению субъектами энергетической отрасли обязательств относительно уменьшения загрязнения окружающей среды и обеспечения реализации требований в сфере техногенной безопасности ТЭК, повышение ответственности субъектов, осуществляющих деятельность в сфере энергетического рынка, а в целом проработка проблем энергетической экологии.

Государственная регламентация отношений в сфере энергетики не должна исключать их договорного регулирования, которое имеет важное значение в условиях рыночной экономики. Договорное регулирование представляет собой самостоятельный правовой способ организации конкретных индивидуальных связей хозяйствующих субъектов в сфере энергетики, существующий наряду с их нормативно-правовой регламентацией.

Возможности использования договорного регулирования в сфере товарооборота энергоресурсов изучены в недостаточной степени, а в практической деятельности применяются в ограниченных пределах. Одной из причин такого положения является излишне детальная правовая регламентация отношений по снабжению энергоресурсами, их «занормированность», противоречивость и некая запутанность. Всё это не стимулирует участников указанных отношений проявлять свои возможности по их саморегулированию. Например, как отмечают исследователи, в сфере электроэнергетики возможности договорного взаимодействия его субъектов зачастую ограничиваются императивными указаниями закона, имеется множество пробелов и противоречий при решении вопроса о формировании оптимальной структуры договорных связей, законодательном закреплении около двух десятков договорных конструкций, применяемых в этой сфере. Эти вопросы требуют своего научного анализа, совершенствования на этой основе законодательства о договорах в сфере ТЭК.

Действующими нормативными правовыми актами предусмотрена возможность использования в сфере энергетического оборота различных договорных конструкций: договоры купли-продажи, энергоснабжения, оказания услуг по передаче электроэнергии. Проявляется тенденция к расширению круга используемых в исследуемой сфере договоров. Например, Федеральным законом «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ введён новый, не известный ранее вид договора — антисервисный контракт, «предметом которого является осуществление испол-

нителем действий, направленных на энергоснабжение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заказчиком» (ст. 19). Законодательство в сфере топливно-энергетического комплекса предусматривает также целую систему договоров на оказание услуг. Например, Закон об электроэнергетике предусматривает: договоры об оказании услуг по оперативно-диспетчерскому управлению; договоры, об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям; договор возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии и др. В связи с этим требуется разработка теоретических аспектов понимания и содержания такой правовой категории, как энергетические услуги, а на этой основе её законодательное закрепление как общей правовой категории, так и специальной — применительно к услугам в рамках различных видов энергетических отношений.

В некоторых случаях договорным конструкциям, используемым в сфере энергетики, придаётся характер публичного договора посредством прямых предписаний, в других случаях, как отмечают учёные, такая публичность определяется характером деятельности участвующих в них субъектов.

В этих условиях насущной является проблема построения системы договорных отношений в сфере ТЭК, разработка общих положений, распространяющихся на все договорные отношения, приведение в соответствие норм специальных законов.

Есть необходимость изучения и законодательного закрепления особенностей процессов слияния, присоединения, выделения и других интеграционных процессов в ТЭК.

В связи с целесообразностью более активного использования атомной энергии в структуре мировой экономики требуется систематизация законодательства в этом направлении с учётом всех современных реалий, разработка специального законодательства по вопросам гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб.

Сложность и масштабность предпринимательской деятельности в энергетическом секторе экономики порождают сложность и масштабность экономических споров между участниками такой деятельности. Для разрешения таких споров необходимо обладать специальными познаниями как в области экономики, так и в весьма сложном экономическом законодательстве, включая корпоративное, банковское, страховое, транспортное, в сфере строительства и т.д. Следовательно, при подготовке специалистов по юриспруденции, особенно в сфере ТЭК, требуется в значительной мере улучшить качество экономического образова-

ния. Необходимы знания мировой экономики. Больше внимание в современный период следует уделить изучению экономического законодательства.

При осуществлении налогообложения энергетических предприятий необходимо учитывать всю специфику предприятий топливно-энергетического комплекса, особенно при выборе методов оценки налогового потенциала организаций и контроле правильности исчисления и своевременности уплаты налогов. При этом оценивается эффективность налогового администрирования.

Электроэнергетические компании недоплачивают налоги, и это уже стало предметом пристального внимания со стороны налоговой инспекции. По оценкам экспертов, бюджет России ежегодно недополучает от 30 до 70% налогов от сектора электроэнергетики.

Занижение налоговой базы по НДС — один из способов предпринимателей снизить налоговое бремя.

Ведущие свою деятельность только на бумаге фирмы-однодневки давно стали классикой жанра в деле сокращения налогов и расхищения государственных средств¹.

Часто используются договоры комиссии и агентские договоры, где большая часть денежных средств оседает на счетах подставных фирм — как однодневок с подставными директорами, так и специально созданных под проект, какое-то время исправно функционирующих на бумаге, а потом постепенно сворачивающих деятельность.

Специалисты в сфере налогообложения сходятся во мнении, что в настоящее время легально снизить налоговое бремя не так-то просто².

Снижается количество выездных налоговых проверок и результативных камеральных проверок, а также объемы доначисленных налоговых платежей. Степень взыскания доначисленных по результатам контрольной деятельности платежей за последние три года также имела тенденцию к снижению и упала в шесть раз. В результате снизилась эффективность контрольной работы инспекции, определяемая как соотношение суммы платежей, доначисленной в ходе контрольной работы, и суммы поступлений в бюджет за отчетный период. Реальная эффективность контрольной работы инспекции как соотношение суммы пла-

¹ Семенихин В.В. Налог на прибыль организаций, доходы и расходы: формирование первоначальной стоимости // *Налоги*. 2014. № 2. С. 8–13.

² Гензель В. Правовое обеспечение энергетики // *ЭЖ-Юрист*. 2014. № 38. С. 16.

тежей, фактически поступившей в бюджет в результате контрольной работы, и суммы поступлений в бюджет за отчетный период также снизилась более чем в шесть раз.

Кроме того, существующая арбитражная практика не всегда складывается в пользу инспекции по следующим причинам. Судебные органы принимают к рассмотрению документы, предоставляемые налогоплательщиками непосредственно на заседании суда, которые не представлялись ни в ходе выездной налоговой проверки, ни при рассмотрении возражений по акту выездной налоговой проверки. В ходе судебного разбирательства налогоплательщик представляет в доказательство обоснованности своей позиции письменные разъяснения норм законодательства различных министерств и служб, являющихся адресными и не доведенными до налогового органа. Нередко встречается разночтение норм законодательных актов судебными и налоговыми органами¹.

Также следует обратить внимание на усиление налогового контроля, когда в России существуют пробелы в законодательстве о налогах и сборах.

Счетной палатой были оценены ежегодные потери федерального бюджета от использования компаниями ТЭК схем минимизации уплаты налогов. Суммы минимизации зачастую достигают \$2–4 млрд, при этом прямых нарушений законодательства не осуществлялось².

В настоящее время также неэффективна система изымания сверхдоходов. Среди предприятий ТЭК есть компании, для которых при росте цен доходы сокращаются. Следует отметить, что система построена на оборотных налогах, поэтому она не позволяет реализовывать дорогостоящие проекты в новых регионах.

По мере решения многих налоговых проблем наблюдается огромный разрыв между возможностями компаний к инвестированию и уровнем их инвестиционной активности. Основные причины — не столько экстремальное налоговое бремя, сколько «плоская» шкала налогообложения и отсутствие стабильности.

¹ Грачева Е.Ю., Карташов А.В. Налоговое льготирование энергоэффективности как направление экологической и налоговой политики Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) // Юрист. 2013. № 21. С. 7–11.

² 15. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 октября 2013г. № 41К (932).

Таким образом, можно сделать вывод, что существующие проблемные вопросы в сфере энергетического комплекса имеют разное значение и оказывают существенное влияние на экономическое положение России в целом и требуют совершенствования действующего законодательства и практики осуществления государственного контроля и надзора.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ [ред. от 06.04.2015] // Рос. газ. № 238–239. 1994. 8 дек.
2. Об электроэнергетике: Федер. закон Рос. Федерации от 26.03.2003 № 35-ФЗ [ред. от 29.12.2014] // Рос. газ. № 60. 2003. 1 апр.
3. Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике»: Федер. закон Рос. Федерации от 26.03.2003 № 36-ФЗ [ред. от 29.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1178.
4. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 23.11.2009 № 261-ФЗ [ред. от 29.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.
5. О реформировании электроэнергетики Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 11.07.2001 № 526 [ред. от 20.03.2013] // Рос. газ. № 140. 2001. 25 июля.
6. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 октября 2013г. № 41К (932)).
7. Гензель В. Правовое обеспечение энергетики // ЭЖ-Юрист. 2014. № 38. С. 16.
8. Грачева Е.Ю., Карташов А.В. Налоговое льготирование энергоэффективности как направление экологической и налоговой политики Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) // Юрист. 2013. № 21. С. 7–11.
9. Жусупов А.А. Энергия как специфический объект гражданских прав // Энергетическое право. 2013. № 2.
10. Лахно П.Г. Энергетическому бизнесу — надежную правовую основу // Энергетика и право. Вып. 2. — М., 2009. С. 385–392.
11. Мухин Ю.П., Самулеев В.Н. Плавающая ветро-дизельная электроэнергетическая станция для питания береговых объектов и зарядки аккумуляторных батарей // Вестник ВГАВТ. Вып. 33. — Н. Новгород, 2012. С. 187.

12. Семенихин В.В. Налог на прибыль организаций, доходы и расходы: формирование первоначальной стоимости // *Налоги*. 2014. № 2. С. 8–13.
13. Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // *Энергетика и право*. Вып. 2; под ред. П.Г. Лахно. – М., 2012. С. 9–10.
14. Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право. – М., 2012. С. 32–35.
15. Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России. – М.: Юрайт, 2012. С. 11.

О ПРОБЛЕМЕ ЕДИНСТВА СУБЪЕКТОВ НАДЗОРА В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Е.С. Калина

Южно-Уральский государственный университет

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, гражданская оборона и пожарная безопасность — это три сферы, теснейшим образом связанные между собой. Их разделение объясняется в основном историческими причинами. Исторически первой в России институционализировалась пожарная охрана. Это произошло еще в середине XVI века, в царствование Ивана III. Для нашей страны, в которой, в силу природных особенностей, преобладали деревянные строения, задача пожарной безопасности всегда была актуальной. Не удивительно, что достаточно рано она была осознана как задача государственной важности.

Гражданская оборона в нашей стране существует с 1918 года. Ее рождение было связано с появлением военной авиации. Для городов и их населения возникла опасность с воздуха, ответом на эту новую опасность стало рождение «воздушной обороны», по инициативе «снизу» как формы общественной самоорганизации населения для обеспечения безопасности в военное время. В 1932 году была образована общественная организация — «Местная противовоздушная оборона» (МПВО).

В 1961 году на базе МПВО была создана качественно новая система — «Гражданская оборона». Она переименовала свой статус с общественной и местной организации на государственную и общенациональную, поскольку задачи гражданской обороны были осознаны как более широкие и требующие государственного обеспечения и управления на общенациональном уровне. Объективной причиной тому послужила гонка вооружений и появление принципиально новых, более опасных видов оружия массового поражения.

К концу 1980-х годов содержание задач гражданской обороны вновь изменилось под влиянием объективной обстановки. С одной стороны,

авария на Чернобыльской ГЭС в 1986 году показала, что источниками глобальных опасностей ядерного поражения могут служить не только военные, но и мирные объекты, такая опасность может возникать и в мирное время. С другой стороны, внешнеполитическая обстановка указывала на окончание «холодной войны» и ослабление непосредственной опасности применения оружия массового поражения. Поэтому в 1987 году на систему гражданской обороны были возложены задачи по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций мирного времени, которые она выполняла до 18 апреля 1992.

В 1988 году произошло землетрясение в Спитаке. В ликвидации его последствий, в спасении людей были задействованы в том числе силы гражданской обороны. Этот опыт показал, что защита населения и территорий от ЧС, включая предупреждение, и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера требуют целенаправленного и системного государственного подхода, необходимо консолидировать усилия как государственных, так и негосударственных субъектов власти и управления. Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 1992 года № 261 была учреждена «Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях», а в 1995 году постановлением от 5 ноября № 1113 она была преобразована в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). При этом учитывался опыт развитых стран, в которых задачи защиты населения и территорий от разных опасностей чрезвычайного характера решаются комплексно. Так, например, в США существует Федеральное агентство по урегулированию кризисных ситуаций.

РСЧР — это комплексная структура, в которой участвуют как государственные, так и негосударственные субъекты управления разных структурных уровней. Это выражается в составе комиссий по чрезвычайным ситуациям (КСЧ), в которые, в зависимости от их уровня, могут входить представители органов муниципальной власти, руководители предприятий, территориальных или федеральных органов исполнительной власти.

Существует пять уровней КЧС — объектовый, местный, территориальный, региональный и федеральный. Причем на первых двух уровнях — объективном и местном — комиссии по чрезвычайным ситуациям выполняют также функции обеспечения пожарной безопасности, поэтому они называются КСЧ ОПБ. Здесь хочется подчеркнуть, что властно-распорядительные полномочия объектовых и местных КСЧ ОПБ

имеют негосударственную природу. Эти комиссии создаются на базе органов управления предприятием, организацией, если это объектовый уровень, либо на базе органов местного самоуправления, если это местный уровень.

Согласно ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в Российской Федерации является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 1, 2 ст. 3). Также часть 4 статьи 3 Конституции РФ говорит о недопустимости присвоения властных полномочий. Эта норма в полном объеме распространяется на сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров. И на примере деятельности КСЧ ОПБ хорошо видно, как сами граждане через органы своего самоуправления, через руководство отдельно взятых объектов решают вопросы местного и объектового значения, в том числе такие, как борьба с чрезвычайными ситуациями и обеспечение пожарной безопасности. На мой взгляд, опасность представляет не недостаток административных ограничений, а, наоборот, низкая активность как органов местного самоуправления, так и самого населения. К сожалению, у части наших граждан сформировалась вековая привычка уповать исключительно на государство. У населения должно формироваться понимание того, что в критической ситуации прежде всего необходимо мобилизоваться самим и управлять ситуацией через свои органы самоуправления и управления конкретными объектами инфраструктуры, а не только ждать, что все сделает государство.

Роль государства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров выражается не в подмене функций органов местного самоуправления и управления объектами, а, в первую очередь, в его надзорных функциях по отношению к объектовым и местным органам.

В связи с этим хочется обратить внимание на один проблемный момент, который возникает в практике надзора за исполнением законодательства о чрезвычайных ситуациях, о гражданской обороне и о пожарной безопасности. Не вызывает сомнений целесообразность объединения надзорных функций в этих сферах. Идея объединения надзорных функций убедительно обоснована в Концепции создания единой системы государственных надзоров в области ПБ, ГО и ЧС, подготовленной руководством МЧС несколько лет назад¹. Однако на законодательном

¹ О Концепции создания единой системы государственных надзоров в обла-

уровне эта концепция пока не реализована. Также не вполне понятно, почему в компетенцию должностных лиц органов государственного пожарного надзора не входит составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 ч. 1 КоАП РФ. Согласно пунктам 2 и 7 части 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 Кодекса, уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и должностные лица органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, к числу которых инспекторы по пожарному надзору не относятся.

На наш взгляд, такая разьединенность субъектов надзорных функций представляется искусственной, затрудняет реализацию этих функций и снижает эффективность государственного надзора в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: официальный текст // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 196-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1.
3. О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 18.04.1992 № 261 [ред. от 23.10.1993]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.
4. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 05.11.1995 № 1113 [ред. от 08.08.2003]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство ВерсияПроф.
5. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос.

сти пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: приказ М-ва чрезвыч. ситуаций России от 29.12.2006 № 804 [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. Эксперт-приложение.

- Федерации от 30.12.2003 № 794 [ред. от 14.04.2015]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.
6. О Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]: приказ М-ва чрезвычайч. ситуаций России от 29.12.2006 № 804. Режим доступа: Консультант-Плюс. Законодательство. ВерсияПроф.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

С.В. Тищенко

*Нижегородский государственный
архитектурно-строительный университет*

Государственный экологический контроль и надзор является одной из функций государственного управления в экологической сфере, которое достигается посредством единства деятельности всех звеньев управления, включая общественные организации, движения и другие институты. Под управлением в целом понимается функция организованных систем различной природы (биологической, социальной, технической), которая обеспечивает сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей¹. При этом государство опирается на государственный аппарат, который обладает средствами государственного принуждения по отношению к обществу в целом, а государственное управление проявляется в виде государственно-властной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть.

С.Н. Кожевников отмечает, что государство как сложная социальная система должно оказывать целенаправленное и эффективное воздействие на основные сферы жизни общества. Для этого создается и действует механизм (аппарат) государства, без которого нельзя осуществлять управление обществом, находящемся в постоянном развитии².

На общественные процессы оказывают управляющее воздействие как государственные, так и негосударственные организации политического и иного характера, профессиональные объединения и др. Однако наибольшими организационными возможностями в сфере управления общественными процессами обладает государство. Решение сложных

¹ Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. Прохорова. – М., 1984. С. 1379.

² Кожевников С.Н. Теория государства: Курс лекций. – Н. Новгород, 2003. С. 134.

внутренних и внешних задач, стоящих перед Россией в сфере экологических отношений связано с повышением роли государства и его развитием на основе демократии, законности и правопорядка. Это может быть достигнуто путем укрепления взаимодействия всех структурных составляющих государственного аппарата, который представляет собой строго упорядоченную и четко организованную целостную систему.

Функционирование и развитие государственных органов в сфере охраны окружающей среды в целом и экологического контроля и надзора в частности, являющихся составной частью государственного механизма, основывается на общности экономической основы деятельности государственных органов, наличии общих принципов построения и функционирования, общности задач и целей, стоящих перед государством.

Эффективность деятельности и взаимодействия государственных органов и учреждений в сфере экологического контроля и надзора в значительной мере зависит от того, насколько рациональна их организация и научная обоснованность принимаемых ими решений. От этого зависит способность государства своевременно реагировать на возникающие экологические проблемы.

Государственный контроль — функция, тесно связанная не только с обеспечением дисциплины и законности, но и с государственным регулированием. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении осуществляется органами, обладающими соответствующими контрольными и контрольно-надзорными полномочиями.

Важное место в системе исполнительной власти занимают специализированные контрольно-надзорные органы, созданные в 2004 году¹. Их статус установлен в указах Президента РФ и положениях, утверждаемых Правительством РФ.

Урбанизированные территории наиболее подвержены негативному воздействию хозяйственной и иной деятельности, поэтому проблемы правового регулирования и осуществления государственного экологического контроля и надзора на этих территориях являются особенно значимыми для населения и служат предметом постоянных дискуссий.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти, созданных в 2004 году, до сих пор претерпевает изменения и постоянно

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 09.03.2004 № 314 [ред. от 22.06.2010] // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

трансформируется (каждые четыре года)¹, что вызывает дестабилизацию в управлении и вряд ли позитивно влияет на ожидаемый результат, т.е. служит обеспечению экологического благополучия населения и установлению экологического правопорядка. Аналогичные изменения, касающиеся перераспределения функций управления и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, происходят и на территории субъектов Российской Федерации в порядке реализации этих полномочий территориальными органами.

Так, авторы научных трудов, исследующих проблемы экологического контроля и надзора, указывают на различные факторы негативных изменений законодательства, которые существенным образом влияют на снижение роли институтов гражданского общества и местного самоуправления в экологическом управлении.

К таким негативным факторам следует, прежде всего, отнести упразднение института муниципального экологического контроля. Однако, в отличие от России, как указывает А.В. Питрюк, современный опыт зарубежных стран свидетельствует о большой эффективности участия институтов гражданского общества в сфере охраны окружающей среды и особенно в важнейшем ее направлении, — в сфере экологического контроля². Такого же мнения придерживаются и другие авторы³. По мнению С.А. Боголюбова, решение об упразднении муниципального экологического контроля противоречит концепциям рефор-

¹ Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 12.05.2008 № 724 [ред. от 10.09.2014] // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 21.05.2012 № 636 [ред. от 31.03.2015] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

² Питрюк А.В. К вопросу о полномочиях муниципального экологического контроля // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1. С. 11–13.

³ Кичигин Н.В. К вопросу о понятии экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. — М., 2008. С. 29.

Хлуденева Н.И. Роль муниципального контроля в области охраны окружающей среды // Там же. С. 82–84.

Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. 2013. № 6. С. 616–62.

мы местного самоуправления, формированию гражданского общества и развитию конституционного, природоохранного законодательства¹.

Действующая редакция главы XI Федерального закона «Об охране окружающей среды» не называет муниципальный экологический контроль одним из видов² публичного экологического контроля. И, несмотря на то, местное население делегирует свои законные права прежде всего на муниципальный уровень (в том числе и право на благоприятную окружающую среду), с 2006 года органы местного самоуправления практически лишены каких-либо властных полномочий в сфере охраны окружающей среды. Тем не менее созданные в 90-х годах природоохранные органы в муниципалитетах, как ни странно, продолжают существовать как подведомственные местным администрациям организации. Однако при достаточном кадровом резерве, но без каких-либо властных полномочий в области охраны окружающей среды их экологическое значение практически сводится к нулю. Сегодня, например, МКУП «Комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов г. Н. Новгорода», подведомственное Управлению по благоустройству г. Нижнего Новгорода, осуществляет лишь функцию по информационному взаимодействию между администрацией города и органами государственной власти по вопросам охраны окружающей среды, благоустройства, озеленения и организации природоохранных мероприятий местного значения. Так, в функции указанной организации входит, например, выявление несанкционированных свалок мусора на территории города и передача данной информации по подведомственности с целью их ликвидации за счет местного бюджета.

Следует отметить, что муниципальный экологический контроль как институт экологического права упразднен, а муниципальный природо-ресурсный контроль — нет. Так, например, Земельным кодексом РФ предусмотрен «муниципальный и общественный земельный контроль»

¹ Боголюбов С.А. Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. — М., 2008. С. 9.

² Муниципальный экологический контроль как институт был упразднен с 1 января 2006 года в связи с изменениями, внесенными в ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» Федеральным законом от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. от 20.03.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». См. Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

(ст. 72), Лесным кодексом РФ — «муниципальный лесной контроль» (ст. 98).

Однако на урбанизированных территориях находятся также лесные насаждения, которые не подпадают под понятие объекта муниципального лесного контроля, но являются объектом охраны. Городские леса, лесные насаждения на урбанизированных территориях являются необходимой составляющей благоприятной среды обитания местного населения, и не секрет, что вырубка зеленых насаждений в городах происходит, как правило, без учета мнения населения или в обход его. На целесообразность восстановления в России трехуровневого экологического контроля, как в зарубежных странах в городах с высоким уровнем техногенной нагрузки, указывает А.В. Питрюк, отмечая, что к полномочиям муниципальных органов в зарубежных странах относят контроль состояния природных экосистем, санитарный контроль, выдачу разрешений на природопользование, согласование санитарно-защитных зон, экологический мониторинг, информирование населения и др.¹.

Конечно, не стоит забывать о возможности дублирования функций экологического контроля, и здесь следует учитывать необходимость четкого разграничения объектов контроля и установления на федеральном уровне критериев отнесения объектов контроля к тому или иному уровню по аналогии с положениями Водного кодекса РФ².

Другой проблемой правового регулирования и осуществления экологического контроля и надзора являются изменения, внесенные в Федеральный закон № 184-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ, связанные с перераспределением полномочий между региональными органами и органами местного самоуправления, которое может осуществляться законами субъектов Федерации на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. Закон устанавливает, что соответствующие законы

¹ Питрюк А.В. К вопросу о полномочиях муниципального экологического контроля // Там же. С. 11–13.

² Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ [ред. от 31.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

³ О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 27.05.2014 № 136-ФЗ [ред. от 03.02.2015] // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

субъектов Федерации должны вступать в силу только с начала очередного финансового года. По смыслу указанного Закона речь может идти о полномочиях в различных сферах — здравоохранении, образовании, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного строительства, транспортного обслуживания населения и т.д. Как указывает В.И. Васильев, «правовые возможности перераспределения полномочий в этих сферах у органов субъектов Федерации достаточно широки. Однако использование этих возможностей осложняется неудовлетворительным состоянием отраслевого федерального законодательства, призванного определять полномочия органов местного самоуправления в соответствующих отраслях. Автор отмечает, что «среди более чем 200 отраслевых федеральных законов немало таких, которые закрепляют права и обязанности муниципалитетов в самом общем виде, нечетко, расплывчато. Некоторые законы подменяют понятия «полномочия» понятием «вопросы местного значения», во многих случаях нормативные акты наделяют муниципалитеты полномочиями, выходящими за рамки вопросов местного значения»¹.

В Нижегородской области такой шаг уже сделан. В декабре 2014 года был принят закон Нижегородской области «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»². В целях реализации указанного закона правительство Нижегородской области определило орган управления полномочиями местного значения — Инспекцию государственного строительного надзора Нижегородской области³. Так, в соответствии с новым законом правительство Нижегородской области осу-

¹ Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51–59.

² О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области (принят постановлением ЗС НО от 18.12.2014 № 1590-V): закон Нижегородской области от 23.12.2014 № 197-3 // Правовая среда. № 131(1841). 30.12.2014 (приложение к газ. «Нижегородские новости». № 230(5563). 2014. 30 дек.).

³ Об уполномоченном органе исполнительной власти Нижегородской области: постановление правительства Нижегородской области от 14.04.2015 № 210 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

ществляет следующие полномочия органов местного самоуправления городских поселений Нижегородской области (городские поселения):

1) утверждение генеральных планов городских поселений, утверждение изменений в генеральные планы городских поселений, за исключением полномочий по организации и проведению публичных слушаний;

2) утверждение правил землепользования и застройки городских поселений, утверждение изменений в правила землепользования и застройки городских поселений, за исключением полномочий по организации и проведению публичных слушаний;

3) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования городских поселений документации по планировке территории (проектов планировки территории, проектов межевания территории, градостроительных планов земельных участков) (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации), кроме полномочий по организации и проведению публичных слушаний;

4) принятие решений о развитии застроенных территорий;

5) организация и проведение аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории, в том числе определение цены права на заключение договора о развитии застроенных территорий;

6) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства за счет средств областного бюджета и (или) по распоряжению губернатора Нижегородской области в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

7) принятие решений об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид такого использования, за исключением полномочий по организации и проведению публичных слушаний;

8) определение порядка сбора, условий и способов вывоза бытовых отходов и мусора.

Закон закрепляет осуществление весьма широкого круга аналогичных полномочий органов местного самоуправления за правительством Нижегородской области также и в отношении сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Нижегородской области. Например, теперь правительство Нижегородской области будет осуществлять также:

1) перевод земель, находящихся в частной собственности, или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую;

2) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена:

а) на территории городского округа город Нижний Новгород — независимо от целей использования земельных участков;

б) на территории иных муниципальных образований — в целях строительства зданий, сооружений, за исключением случаев предоставления земельных участков гражданам для целей индивидуального жилищного строительства.

Такое вторжение государственной власти во внутриорганизационные отношения органов местного самоуправления вряд ли может быть оправданным.

Приведенные выше примеры изменений, внесенных в экологическое и природоресурсное законодательство на федеральном и региональном уровне не соответствуют конституционному принципу организационной самостоятельности местного самоуправления и, как указывает В.И. Васильев¹, прямо противоречит Европейской хартии местного самоуправления, ч. 1 ст. 6 которой устанавливает: «Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление».

Таким образом, внесенные в законодательство изменения, регулирующие осуществление экологического контроля и надзора, касаются в основном правовой терминологии, не решают теоретических и практических проблем охраны урбанизированных территорий, исключают возможность активного участия всех институтов гражданского общества и соответственно не могут оказать существенного положительного влияния на охрану окружающей среды России.

Список литературы

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ [ред. от 31.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

¹ Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51–59.

2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ [ред. от 13.07.2015] «Об охране окружающей среды».
3. О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.05.2014 № 136-ФЗ [ред. от 03.02.2015] // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 09.03.2004 № 314 [ред. от 22.06.2010] // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
5. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 12.05.2008 № 724 [ред. от 10.09.2014] // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.
6. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос Федерации от 21.05.2012 № 636 [ред. от 31.03.2015] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.
7. О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области: закон Нижегородской области от 23.12.2014 № 197-3 (принят постановлением ЗС НО от 18.12.2014 № 1590-V) // Правовая среда. № 131(1841). 2014 (приложение к газете «Нижегородские новости». № 230(5563). 2014. 30 дек.).
8. Об уполномоченном органе исполнительной власти Нижегородской области [Электронный ресурс]: постановление правительства Нижегородской области от 14.04.2015 № 210 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.
9. Боголюбов С.А. Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. – М., 2008. С. 9.
10. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51–59.
11. Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. 2013. № 6. С. 616–62.
12. Кичигин Н.В. К вопросу о понятии экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. – М., 2008.
13. Кожевников С.Н. Теория государства: Курс лекций. – Н.Н., 2003. С. 134.
14. Питрюк А.В. К вопросу о полномочиях муниципального экологического контроля // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1. С. 11–13;

15. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. Прохорова. – М., 1984. С. 1379.
16. Хлуденева Н.И. Роль муниципального контроля в области охраны окружающей среды // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. – М., 2008. С. 82–84.

К ВОПРОСУ О КОНТРОЛЕ ЗА ПРАВОМЕРНОСТЬЮ ПРИМЕНЕНИЯ ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ

С.Н. Алексеев

Нижегородская академия МВД России

Общепринято в теории административного права, что применение огнестрельного оружия является одной из мер административного принуждения¹. В свою очередь, для любой меры государственного принуждения необходима строгая правовая регламентация, поскольку принуждение связано с ограничением принадлежащих человеку субъективных прав. Представляется, что применению огнестрельного оружия в системе принудительных мер принадлежит особое место, и это, на наш взгляд, вызвано несколькими причинами: во-первых, субъектом применения выступает строго определенный круг лиц, прошедших специальную подготовку; во-вторых, предметом является огнестрельное оружие, производством выстрела из которого на поражение влечет вред здоровью человека либо может лишить его жизни²; в-третьих, основания для применения, а также запрета на его применения детально регламентируются отдельными правовыми нормами, в-четвертых, применение огнестрельного оружия возможно и без производства выстрела на поражение, т.е. отсутствует прямое воздействие данной меры в отношении человека³.

Полагаем, что следует уделить внимание одной из особенностей, в частности, правовой регламентации применения огнестрельного оружия. Важно подчеркнуть, что именно правовая регламентация позволяет

¹ Макарейко Н.В. Административное право: Краткий курс лекций. 8-е изд., перераб. и доп. – М., 2013. С. 136.

² См.: Об оружии: федер. закон Рос. Федерации от 13.12.1996 № 150-ФЗ [ред. от 02.07.2013] // Рос. газ. 1996. 18 дек.

³ См., например: ч. 3 ст. 23 ФЗ «О полиции». О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8 февр. Более подробно см.: Макарейко Н.В., Субботин А.М. Нормативное правовое регулирование мер государственного принуждения, применяемого полицией: комментарий глав 4–5 Федерального закона «О полиции». – Н. Новгород, 2013. В Законе РФ от 17.04.1991 г. № 1026-I «О милиции» законодатель выделял правовые основания, как для применения, так и использования огнестрельного оружия.

решить вопрос о правомерности производства выстрела из огнестрельного оружия в практической деятельности сотрудников правоохранительных органов.

Следует заметить, что право на применение огнестрельного оружия принадлежит сотрудникам различных правоохранительных структур.

Существуют нормативные правовые акты, которые прямо регулируют порядок и основания применения огнестрельного оружия служащими отдельных ведомств. Так, например, в ст. 18 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» регламентируются основания и порядок применения огнестрельного оружия судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов¹. Аналогично обстоит дело и с Законом Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»². Так, в ст. 31 непосредственно регулируется порядок применения сотрудниками органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, огнестрельного оружия. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»³ сотрудник таможенного органа имеет право применения оружия в порядке и случаях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о таможенном деле. Такая норма содержится в Федеральном законе от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»⁴.

Между тем существуют нормативные правовые акты, которые являются правовой основой применения огнестрельного оружия для отдельных категорий служащих различных правоохранительных органов. Например, Федеральный закон «О полиции» устанавливает порядок и основания применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции и сотрудниками органов наркоконтроля⁵.

Анализ указанных и ряда других нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что в отдельных случаях правовые основа-

¹ Рос. газ. 1997. 5 авг.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. 19 авг.

³ Рос. газ. 1997. 31 июля.

⁴ Рос. газ. 2010. 29 нояб.

⁵ См.: О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: указ Президента Рос. Федерации от 5 июня 2003 года № 613 // Рос. газ. 2003. 9 июня.

ния и порядок применения огнестрельного оружия сотрудниками различных правоохранительных структур значительно отличаются. Очевидно, различия во многом обусловлены спецификой деятельности соответствующих правоохранительных органов, ведомственной принадлежности сотрудников.

Так, например, Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» допускает возможность применения огнестрельного оружия для задержания лица, совершающего побег, либо для пресечения попыток насильственного освобождения осужденных и заключенных, а также для задержания вооруженного лица, отказывающегося выполнить законное требование сотрудника уголовно-исполнительной системы о сдаче оружия. Кроме того, огнестрельное оружие может использоваться для остановки транспортного средства, с использованием которого совершается побег осужденным или заключенным и т.д.

Далее, в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» должностным лицам таможенных органов предоставлено право применять оружие для отражения группового или вооруженного нападения на здания, сооружения, воздушные, водные суда или транспортные средства, принадлежащие таможенным органам или используемые ими, на товары и транспортные средства, находящиеся под таможенным контролем, на объекты, где находятся такие товары и транспортные средства, а также для освобождения указанных объектов, судов, товаров и транспортных средств в случае их вооруженного захвата.

Безусловно, указанные основания обладают определенной спецификой, и вполне очевидно, что не все служащие правоохранительных органов должны быть наделены такими полномочиями.

Наряду с этим, как нам представляется, в отдельных случаях затруднительно объяснить различный подход законодателя к возможности применения огнестрельного оружия.

Так, в Законе РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» одним из оснований для применения огнестрельного оружия является задержание лица, оказывающего вооруженное сопротивление, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья граждан, собственности и пытающегося скрыться.

В то же время Федеральный закон «О полиции» сотрудникам полиции позволяет применять огнестрельное оружие для задержания лица,

застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным.

Сравнительный анализ норм показывает, что отличием в основаниях для применения оружия является, прежде всего, указание законодателя на тяжесть совершаемого преступления, а также отсутствие иных возможностей для задержания лица. С учетом действующего уголовного законодательства логичной представляется необходимость указания на наличие признаков особо тяжкого преступления в рассматриваемой норме, поскольку очевидно, что особо тяжкое преступление — более опасное по степени общественной опасности явление, нежели тяжкое преступление.

Помимо этого, Федеральный закон «О судебных приставах», так же как и Федеральный закон «О полиции», запрещает применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен судебному приставу, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового или вооруженного нападения, угрожающего жизни граждан.

Согласно Федеральному закону «О таможенном регулировании в Российской Федерации» сотрудникам таможенных органов запрещается применять оружие в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику таможенного органа, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни людей.

Следовательно, сотрудникам полиции, судебным приставам по обеспечению установленного порядка деятельности судов в общем порядке запрещено применять огнестрельное оружие в отношении всех женщин, в свою очередь, сотрудникам таможенных органов — только лишь в отношении женщин с видимыми признаками беременности. Такой подход, на наш взгляд, является не совсем логичным.

В нормах Федерального закона «О полиции», Федерального закона «О судебных приставах», Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» законодатель отказался от понятия «использование огнестрельного оружия», тогда как основания и порядок использования огнестрельного оружия находят регламентацию в

Законе РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Представляется, что в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность сотрудников правоохранительных органов, порядок и основания применения, а также запрета применения огнестрельного оружия, должны быть стандартизированы, быть единообразными, конечно за исключением тех случаев, когда основания применения огнестрельного оружия определяются особенностями выполнения сотрудниками своих профессиональных, свойственных только им задач.

Список литературы

1. Об оружии: федер. закон Рос. Федерации от 13.12.1996 № 150-ФЗ [ред. от 02.07.2013] // Рос. газ. 1996. 18 дек.
2. О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8 февр.
3. О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: указ Президента Рос. Федерации от 05.06.2003 г. № 613 // Рос. газ. 2003. 9 июня.
4. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. 19 авг.
5. Макарейко Н.В., Субботин А.М. Нормативное правовое регулирование мер государственного принуждения, применяемого полицией: комментарий глав 4–5 Федерального закона «О полиции». – Н. Новгород, 2013.
6. Макарейко Н.В. Административное право: краткий курс лекций. 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2013. С. 136.
7. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.11.2010 № 311-ФЗ // Рос. газ. 2010. 29 нояб.
8. О судебных приставах: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.1997 № 118-ФЗ // Рос. газ. 1997. 5 авг.
9. О службе в таможенных органах Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.1997 № 114-ФЗ // Рос. газ. 1997. 31 июля.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Ю.П. Кравец

Волжский государственный университет водного транспорта

Рыночной экономике свойственна цикличность развития, характерными чертами которой являются подъемы и спады производства, спроса и предложения, всплески инфляции и т.п. Исследователи отмечали, что благодаря достижениям экономической теории удалось найти способы, обеспечивающие выравнивание экономического развития путем использования государством рычагов фискальной политики (налогообложения и государственных расходов) и кредитно-денежной политики (влияние на процентные ставки и условия кредитования). Несмотря на то что цикличность развития экономики в значительной степени была устранена, она все же сохранилась, и без государственного регулирования ее проявления будут достаточно ощутимы¹. Планирование экономического развития в форме прогнозирования, программирования применяется во многих развитых странах, в том числе в Российской Федерации. Одной из основных форм государственного регулирования рыночной экономики является осуществление государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности. Именно государственное регулирование отдельных секторов сферы предпринимательства может рассматриваться в качестве экономических гарантий в условиях рыночной экономики, способствующих формированию рынка с развитой экономикой.

О необходимости эффективного государственного воздействия на экономику России говорят и западные аналитики. Например, они отмечают, что в последние годы в российской нефтегазовой отрасли весьма характерным является заметное усиление государственного регулирования и увеличение доли государственной собственности. «Роснефть»

¹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. – М., 2005. С. 19.

является одной из основных компаний, получающих преимущества от этой политики: производственные и финансовые показатели компании уже продолжительное время демонстрируют значительный рост¹.

Цель государственного регулирования экономики — обеспечение реализации и защита публичных интересов, таких как оборона и безопасность государства, права и свободы человека и гражданина, интересы социально уязвимых слоев населения, охрана окружающей среды. Без государственного вмешательства в экономику невозможно обеспечить гарантии прав и свобод человека и гражданина, закрепленные Конституцией РФ. В качестве цели правового регулирования рыночной экономики исследователи вполне обоснованно обозначают формирование экономического публичного правопорядка, под которым понимается господствующий в обществе уклад материального производства, основанный на положениях конституции, нормах права, моральных принципах, деловых правилах и обычаях, одобренный высшей законодательной властью в стратегических экономических решениях, обеспечивающий гармонизацию частных и публичных интересов, создающий партнерские и добропорядочные взаимоотношения в хозяйствовании².

Представляется, что юридическими предпосылками государственного регулирования экономики являются в первую очередь нормы Конституции РФ: о социальном государстве (ст. 7); о гарантиях единого экономического пространства, поддержке конкуренции, защите различных форм собственности (ст. 8); о запрете монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции (ст. 34) и т.д. Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся: установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики и т.д. Эти и другие нормы Конституции РФ предопределяют государственное регулирование экономики и составляют фундамент правового обеспечения такого регулирования. Вместе с тем следует отметить, что нормы Конституции РФ, касающиеся государственного регулирования экономики, пока не нашли в законодательстве своего стройного и по-

¹ Садовников А. «Роснефть» пошла в гору. Эффективная господдержка компании весьма положительно оценена на международном финансовом рынке // Рос. газ. 2007. 23 янв.

² Хозяйственное право / Под ред. акад. В.К. Мамутова. – Киев, 2002. С. 31.

следовательного развития. В настоящее время возникла необходимость принятия Предпринимательского кодекса РФ, в котором должны быть установлены публично-правовые правила осуществления предпринимательской деятельности, определены пределы вмешательства государства в экономику, закреплены гарантии прав субъектов предпринимательской деятельности. В настоящее время в российском законодательстве нет легального определения понятия «государственное регулирование предпринимательской деятельности». Поэтому в рамках такого нормативного правового акта возможно оптимальное регламентирование государственного регулирования рыночной экономики.

Полагаем, что экономическое, правовое и организационное регулирование является необходимым элементом государственного регулирования экономики. В качестве отдельных мер государственного регулирования экономики можно рассматривать государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности, лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности, техническое регулирование, обязательные предписания и другие формы. Государственная поддержка и защита субъектов предпринимательской деятельности — это также необходимые элементы государственного регулирования экономики. Представляется, что в качестве актуальных мер государственного регулирования экономики следует также выделить государственный контроль и надзор за соблюдением требований законодательства субъектами предпринимательской деятельности. При этом государственный контроль должен обеспечивать законные гарантии контролируемых субъектов. Экономическое регулирование связано в основном с косвенными формами регулирования экономики, которые основываются на экономических мерах воздействия и являются для рыночной экономики преобладающими и ключевыми вместе с правовым регулированием.

Исследователи проблем рыночной экономики делают вывод о том, что государственное регулирование экономики представляет собой совокупность мер экономического, правового и организационного воздействия на экономику, в том числе путем государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности, а также государственного контроля за соблюдением требований законодательства

субъектами этой деятельности¹. Однако констатировать существование системы таких мер в настоящее время не представляется возможным, поскольку в рассматриваемой сфере отсутствует системообразующий нормативный правовой акт, то есть Предпринимательский кодекс.

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. Однако это не означает, что о публичных интересах можно просто забыть. Наоборот, возникает необходимость в определенных правовых механизмах, без которых бессмысленно функционирование рыночной экономики. Представляется, что задача предпринимательского права как раз и заключается в определении таких правовых механизмов в правовом обеспечении государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности.

Так называемая экономическая конституция Российской Федерации, т.е. Гражданский кодекс РФ, разработанный сторонниками либерально-цивилистического подхода (регулирование экономики только Гражданским кодексом), не могла в силу ущербности замысла либерально-западных реформ привести к установлению в обществе правопорядка². В стране возник цивилистический экспансионизм частного права, игнорирующий необходимость публично-правового регулирования экономики³. Такой экспансионизм частного права не мог не отразиться на конкретных формах государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности. Это касается, например, такой организационной формы государственного регулирования, как государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности. В

¹ См.: Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательно-правовой аспект [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс.

² Дойников И.В. Гражданский кодекс Российской Федерации и кризис либеральной философии хозяйствования // Развитие хозяйственного законодательства на современном этапе: Материалы Международной научной конференции 29 апр. 2004 г. — М., 2004. С. 76.

³ Дойников И.В. О проекте предпринимательского (хозяйственного) кодекса // Бизнес, менеджмент и право. 2006. № 3.

соответствии со ст. 23 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹ регистрирующий орган может отказать в государственной регистрации в случаях, предусмотренных указанным законом.

Достоверность сведений, содержащихся в представляемых для государственной регистрации учредительных документах предприятий, и вносимых в них изменений фактически не проверялась. Закон о государственной регистрации не требовал проверки этих документов на предмет их соответствия действительности. Такой пробел в законодательстве на протяжении нескольких лет использовался для захвата предприятий. Так называемые черные рейдеры фабриковали документы, например, о якобы состоявшемся собрании акционеров, на котором избрано «новое» руководство; такой документ без всякой проверки проходил государственную регистрацию, после чего и происходил захват предприятия. Лишь в последнее время началась работа над соответствующими поправками к законодательству².

Следует отметить, что в соответствии с ФЗ от 28 июня 2013 года №134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части противодействия незаконным финансовым операциям»³ в закон о государственной регистрации юридических лиц и в ст. 51 ГК РФ внесены изменения, согласно которым до государственной регистрации юридического лица, изменений его устава или до включения иных данных, не связанных с изменениями устава, в единый государственный реестр юридических лиц уполномоченный государственный орган обязан провести проверку достоверности данных, включаемых в указанный реестр. Уполномоченный государственный орган обязан заблаговременно сообщить заинтересованным лицам о предстоящей государственной регистрации. Заинтересованные лица вправе направить свои возражения относительно предстоящей государственной регистрации, а уполномоченный орган обязан рассмотреть эти возражения и принять соответствующее решение.

Рассматривая концептуальные подходы в обоснование логической системы правового регулирования предпринимательской деятельности,

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. (Ч. I). Ст. 3431.

² Федосенко В. Печать со взломом. В Госдуме рассматривают законопроект против «черных рейдеров» // Рос. газ. 2007. 10 апр.

³ СПС КонсультантПлюс. 2013.

отдельные авторы совершенно обоснованно выдвигают категорию «механизма предпринимательской деятельности». Под ним понимается вся совокупность мер, способов, форм, средств, инструментов организации и непосредственного осуществления предпринимательской деятельности, включая создание необходимых материальных, финансовых и иных предпосылок и условий для занятия предпринимательской деятельностью, формирование субъектов предпринимательства, определение их статуса, собственно организацию предпринимательской деятельности по производству товара и его реализации на рынке, выполнению работ, оказанию услуг и т.п., применение различных мер регулирования предпринимательской деятельности, ее координации, учета, контроля и надзора, мер поощрения и санкций за ее ненадлежащее осуществление¹.

Необходимо учитывать, что любая неопределенность и размытость в сфере правового обеспечения государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности будут с неизбежностью порождать бюрократический произвол и коррупцию. Россия входила в первую пятерку стран мира по уровню дополнительных затрат бизнеса, связанных с преодолением бюрократических и административных барьеров².

На заседании Государственного совета России 7 апреля 2015 года обсуждались вопросы дальнейшего развития малого и среднего бизнеса в России. Президент РФ В. Путин отметил, что малый и средний бизнес развиваются по-прежнему медленно. Он представлен, прежде всего, индивидуальными предпринимателями и микропредприятиями. Президент заявил, что доля среднего предпринимательства в России составляет всего 21% от ВВП РФ, тогда как в развитых странах доля среднего бизнеса в ВВП — 50%. Экономического благополучия не будет без развития деловой активности, частной инициативы широких масс людей. Нужна новая экономическая политика, новый НЭП. Новая экономическая политика должна стать наряду с новой индустриализацией главными направлениями экономической политики государства³.

На базе специального хозяйственного законодательства необходимо обеспечить оптимальное сочетание частноправового и публично-

¹ Быков А.Г. О содержании курса предпринимательского права и принципах его построения // Предпринимательское право в рыночной экономике / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – М., 2004. С. 71.

² Нечаев А. Ни экономических кризисов, ни рекордов не обещает нам 2005 год // Рос. газ. 2004. 11 дек.

³ Рос. газ. 2015. 7 апр.

правового регулирования. Именно такой подход позволит избежать чрезмерного вмешательства государства в экономику, с одной стороны, и издержек рыночной саморегуляции — с другой. Речь должна идти не о «внедрении частноправовых начал в публично-правовую материю» или, наоборот, о «встраивании отдельных элементов публично-правового воздействия в частноправовое регулирование»¹, а об их системном объединении в отношении хозяйственной деятельности.

Реальный сектор экономики (отрасли производственной сферы) должен быть главным направлением государственного регулирования экономики; для этого необходимо надлежащее правовое обеспечение, начиная с четкого законодательного закрепления понятий «хозяйственная деятельность», «предпринимательская деятельность», «коммерческая деятельность». Производственная составляющая в обязательном порядке нуждается в отражении в понятии «предпринимательская деятельность».

Поскольку предпринимательская деятельность — это вид экономической деятельности, то одной из основных сфер государственного регулирования экономики является государственное регулирование предпринимательской деятельности. Государственное регулирование осуществляется и в отношении предпринимательской деятельности в целом, и в отношении отдельных ее видов, таких как аудиторская, инновационная, оценочная, коммерческая, профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, деятельность страховых организаций на рынке страховых услуг, банковская, рекламная, внешнеэкономическая, профессиональная инвестиционная и другие виды деятельности.

В качестве позитивного момента можно отметить, что законодательство в сфере государственного регулирования конкретных видов и направлений предпринимательской деятельности хотя и бессистемно, но оно постоянно совершенствуется и развивается. Это обусловлено, в частности, наведением элементарного порядка в определенных сферах. Например, ФЗ от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ»² определены основы государственного регулирования названной сферы

¹ Бублик В. Правовое регулирование предпринимательства: частные и публичные начала // Хозяйство и право. 2000. № 9. С. 13, 15.

² Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. (Ч. I). Ст. 7.

деятельности и установлены ее ограничения в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности осуществляется на базе определенных принципов. Прежде всего следует назвать принцип законности. Государственное воздействие на экономику может быть только на основе действующих законов, нормы которых должны строго соблюдаться в процессе такого воздействия. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности это, по сути, одна из организационных форм государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности. Следует выделить и такие принципы, как: свободы предпринимательской деятельности, равенства хозяйствующих субъектов, партнерства хозяйствующих субъектов, сочетания частных и публичных интересов, поддержки добросовестной конкуренции и недопущения экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Оптимальное сочетание в экономике рыночной саморегуляции и государственного регулирования — один из важнейших аспектов эффективного функционирования экономической сферы, поскольку, с одной стороны, частные интересы стремятся к максимальной саморегуляции, а с другой стороны, защита публичных интересов невозможна без государственного регулирования.

Государственная поддержка также является одной из форм государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности. Речь идет о расширении возможности субъектов хозяйственной деятельности в определенных сферах экономики. К ним относятся государственная поддержка субъектов малого предпринимательства, меры по поддержке агропромышленного комплекса, по обеспечению деятельности военно-промышленного комплекса, по защите отечественных товаропроизводителей¹.

Без осуществления государственного контроля за хозяйственной деятельностью невозможно обеспечить реализацию и защиту публичных интересов.

Определенным шагом в развитии законодательства о государственном контроле за предпринимательской деятельностью было принятие ФЗ от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государствен-

¹ Лаптев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права. С. 22.

ного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹. Согласно ст. 2 этого закона государственный контроль (надзор) — это проведение проверки соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Защита субъектов предпринимательской деятельности как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности характеризуется конкретными мерами по восстановлению или признанию нарушенных или оспариваемых прав этих субъектов².

Государственное регулирование предпринимательской деятельности может быть связано с планированием в мягкой, индикативной форме, что успешно применяется в странах с развитой рыночной экономикой. Директивное планирование, присущее командной экономике и предполагающее жесткую ответственность за невыполнение плановых показателей, для рыночной экономики неприемлемо. В основе индикативного планирования лежат государственное регулирование экономическими мерами, направленными на поощрение подъема производства, сочетание публичных и частных интересов. Индикативное планирование должно носить стимулирующий, рекомендательный и консультативный характер, помогать предприятиям и предпринимателям использовать передовые достижения науки, международный опыт, данные о конъюнктуре, о состоянии спроса и предложения в стране и за рубежом.

Лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности, как и государственная регистрация субъектов такой деятельности³, относится к организационным формам государственного регулирования предпринимательской деятельности, посредством которых осуществляется легитимация субъектов этой деятельности. Одним из основных нормативных актов в сфере лицензирования является ФЗ от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴ (в

¹ Рос. газ. 2008. 30 дек.

² Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. С. 944–981.

³ Лаптев В.В. Субъекты предпринимательского права: Учеб. пособ. – М., 2003. С. 42–47; Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник / Под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковского. С. 63–67.

⁴ СПС КонсультантПлюс. 2013.

ред. ФЗ от 28.07.2012 г. № 133-ФЗ, ФЗ от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ), в ст. 17 которого определен перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию. Закон о лицензировании регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования.

Российская экономика нуждается во взвешенной, осторожной и консервативной тарифной политике, которая поможет бороться с инфляцией и одновременно приведет к росту производства и рынка услуг. Причем значительную роль в сдерживании темпов инфляции сегодня играет ограничение тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве и естественных монополиях¹.

В условиях рыночной экономики осуществляется в основном свободное формирование цен (тарифов) на товары, работы и услуги хозяйствующих субъектов.

В юридической литературе и нормативных правовых актах не разграничиваются понятия свободной и рыночной цены. В отдельных источниках справедливо отмечалось, что такое положение нельзя признать правильным. Определение рыночной цены осуществляется по установленным законодательством правилам, обобщение которых может быть сведено к главному — установить именно ту цену, которая сложилась на рынке под влиянием спроса и предложения без каких-либо внешних воздействий, препятствий и ограничений².

В условиях рыночной экономики предпринимательская деятельность может быть эффективной, то есть высокорентабельной и конкурентоспособной в том случае, когда осуществляется ее надлежащее правовое регулирование с помощью норм гражданского, предпринимательского и иного законодательства, а также обеспечивается необходимая охрана отношений в области предпринимательской деятельности нормами административного и уголовного законодательства. В этих целях необходимо изменить действующее законодательство, в том числе и действующий Уголовный кодекс, принять Предпринимательский кодекс РФ. Как представляется, новейшие изменения законодательства создадут

¹ См.: Зыкова Н. Осторожная и консервативная. Александр Жуков обозначил тарифную политику // Рос. газ. 2006. 15 марта.

² См.: Ершова И.В. Предпринимательское право: Учебник. – М., 2002. С. 351.

объективные предпосылки для более надежной защиты отношений в сфере предпринимательской деятельности.

Список литературы

1. Бублик В. Правовое регулирование предпринимательства: частные и публичные начала // *Хозяйство и право*. 2000. № 9. С. 13, 15.
2. Быков А.Г. О содержании курса предпринимательского права и принципах его построения // *Предпринимательское право в рыночной экономике* / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – М., 2004. С. 71.
3. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. – М., 2005. С. 19.
4. Дойников И.В. Гражданский кодекс Российской Федерации и кризис либеральной философии хозяйствования // *Развитие хозяйственного законодательства на современном этапе: Материалы Междунар. науч. конф.* 29 апр. 2004 г. – М., 2004. С. 76.
5. Дойников И.В. О проекте предпринимательского (хозяйственного) кодекса // *Бизнес, менеджмент и право*. 2006. № 3.
6. Ершова И.В. Предпринимательское право: Учебник. – М., 2002. С. 351.
7. Зыкова Н. Осторожная и консервативная. А. Жуков обозначил тарифную политику // *Рос. газ*. 2006. 15 марта.
8. Лаптев В.В. Субъекты предпринимательского права: Учеб. пособие. – М., 2003. С. 42–47.
9. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник / Под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковского. С. 63–67.
10. Лаптев В.В. Современные проблемы предпринимательского права. С. 22.
11. Нечаев А. Ни экономических кризисов, ни рекордов не обещает нам 2005 год // *Рос. газ*. 2004. 11 дек.
12. Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. С. 944–981.
13. *Российская газета*. 2015. 7 апреля.
14. О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон Рос. Федерации от 26.12.2008 № 294-ФЗ // *Рос. газ*. 2008. 30 дек.
15. Садовников А. «Роснефть» пошла в гору. Эффективная господдержка компании весьма положительно оценена на международном финансовом рынке // *Рос. газ*. 2007. 23 янв.
16. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федер. закон Рос. Федерации от 08.08.2001 № 129-ФЗ [ред. от 28.07.2012] // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 33. (Ч. I). Ст. 3431.

17. О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2006 № 244-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. (Ч. I). Ст. 7.
18. О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 04.05.2011 № 99-ФЗ [ред. от 28.07.2012; от 02.07.2013]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.
19. Федосенко В. Печать со взломом. В Госдуме рассматривают законопроект против «черных рейдеров» // Рос. газ. 2007. 10 апр.
20. Хозяйственное право / Под ред. акад. В.К. Мамутова. – Киев, 2002. С. 31.
21. Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК ЦЕЛЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

И.Д. Фиалковская

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Общими целями контроля и надзора является выявление, пресечение и профилактика нарушений. Коррупция является наиболее сложным правонарушением с точки зрения достижения указанных целей.

Тема противодействия коррупции в контрольно-надзорной деятельности находится в центре внимания не случайно. В конце прошлого века коррупция превратилась в глобальную проблему. Это связано как с масштабами распространения самого явления, так и с усилением внимания мирового сообщества к данной проблеме.

Одной из основных проблем борьбы с коррупцией в России является слабая юридическая и правовая база. В России отсутствуют действенные институциональные антикоррупционные механизмы. Отмечается, что на сегодняшний день нет единой универсальной методики вычисления индекса коррупции, но есть общий подход, есть набор рекомендаций экспертов¹. В связи с этим представляется важным исследовать опыт противодействия коррупции в зарубежных странах как цели контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления.

Коррупция (лат. *corruptio* — подкуп)² — преступная деятельность, заключающаяся в использовании должностными лицами властных возможностей и прав для личного обогащения. Определение “*corruptio*” в римском праве понималось в самом общем виде как портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать и обозначало противоправное действие, например, в отношении судьи. Это понятие произошло от сочетания латинских слов *corrupti* — несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного пред-

¹ Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11. С. 99.

² Большой энциклопедический словарь. – М., 1999. С. 320.

мета и *gumpere* — ломать, повреждать, нарушать, отменять. В результате образовался единый термин.

О существовании коррупции уже в древних цивилизациях говорят многочисленные письменные памятники минувших эпох. Два старейших свода законов, известные человечеству, Кодекс Хаммурапи (Вавилон, 2200 г. до н. э.) и Эдикт Нармаба (Египет, 1200 г. до н. э.), относят взяточничество к преступлениям и отмечают, что если судья разобрал дело, вынес решение и изготовил документ с печатью, а затем решение свое изменил, то этого судью следует изобличить в изменении решения, которое он постановил, и исковую сумму, имевшуюся в этом деле, он должен уплатить в двенадцатикратном размере; кроме того, в собрании его должны согнать с судейского кресла, и он не должен возвращаться и заседать вместе с судьями в суде.

Известно, что в Древнем Риме Юлий Цезарь сурово наказывал за подкуп и подарки должностным лицам. Запрещался, к примеру, прием наместниками в провинциях золотых венков от подвластных городов. Подкуп избирателей в Древнем Риме был настолько общераспространенным, что римские граждане стали рассматривать получаемые ими суммы как законное жалованье. Император Август раздавал избирателям свои личные средства, чтобы они уже ничего не требовали от кандидатов на государственные должности.

В работах Платона и Аристотеля часто встречается упоминание об отрицательном воздействии властных злоупотреблений и взяточничества на экономическую, политическую и духовную жизнь общества. Так, Аристотель в своей «Политике» выделял коррупцию как важнейший фактор, способный привести государство к вырождению. Более того, именно борьбу с коррупцией он рассматривал как основу обеспечения государственной стабильности, утверждая, что один человек не должен занимать в государстве одновременно несколько должностей. Некоторые из рекомендаций Аристотеля были реализованы в практике древних Афин, где существовал закон, предписывающий каждому гражданину отчитываться, на какие средства он живет¹.

В XVI в. Николо Макиавелли высказывался о коррупции как о системе грабежа со стороны чиновников, сравнивая ее с болезнью, которую вначале трудно распознать, но легко лечить, а позже — уже легко

¹ Ванцев В.А. Этапы развития понятия «коррупция» // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. — Москва; Иркутск, 2002. С. 107.

распознать, но почти невозможно лечить. По его мнению, термин «коррупция» приобрел собственно юридическую форму в римском праве¹.

Резкий всплеск коррупции был отмечен в период становления рыночных отношений в XIX веке. Одновременно появились и первые попытки противодействия ей на законодательном уровне. Однако только во второй половине XX столетия удалось добиться минимизации ее влияния на все сферы жизнедеятельности общества.

В этом отношении представляет интерес опыт тех государств, которые сравнимы в России по численности управленческого аппарата. Это, прежде всего США, Германия, Великобритания, Франция, Китай и ряд других стран.

В США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жесткостью. Коррупционными признаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Так, уголовно наказуемым является требование денег или имущественных благ или их получение для содействия в устройстве на государственную службу. Исключение составляет деятельность специальных агентств по найму, имеющих разрешение участвовать в наборе на государственную службу.

Антикоррупционное законодательство США носит системный характер. Оно состоит также из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах².

Борьба с коррупцией облегчается тем, что в США фактически нет иммунитетов для должностных лиц. Любой чиновник, включая президента, конгрессменов и сенаторов, может быть привлечен к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения его от должности.

Другим важнейшим направлением антикоррупционной стратегии США является профилактика коррупции в системе государственной службы. Она основывается на внедрении так называемой административной морали, представляющей собой этические и дисциплинарные нормы.

¹ Бартошек М. Римское право. Понятие, термины, определения. – М., 1989. С. 93.

² Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Человек и закон. 2009. № 1. С. 93.

Еще одним важнейшим положением антикоррупционной стратегии США являются единые для всех ветвей государственной власти правила, ограничивающие получение должностным лицом подарков от частных лиц и организаций.

Так, сенатор США, а также сотрудники его аппарата не должны принимать подарки от частных физических и юридических лиц, которые могут оказаться заинтересованными в одобрении Сенатом конкретных законов. Эти ограничения распространяются также и на членов семей сенаторов.

Как показывает анализ, в США выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией.

В Великобритании основу уголовного законодательства о взяточничестве (коррупции) составляют Закон о взяточничестве в публичных организациях 1889 г. и законы о предупреждении коррупции 1906 и 1916 гг.

Первый закон осуждает «требование взятки или получение, или согласие на получение подарка, ссуды, вознаграждения или чего-либо иного, имеющего ценность как средства побуждения служащего сделать что-либо или воздержаться от выполнения чего-либо». Лицо, признанное виновным в таком поступке, присуждается к тюремному заключению или уплате стоимости подарка, ссуды или вознаграждения, полученных им. Дополнительно он лишается права быть избранным или назначенным на какую-либо публичную должность сроком на семь лет.

Закон 1906 г. предусматривает уголовную ответственность независимо от того, совершило ли лицо, получившее взятку, те действия, за которые эта взятка была дана.

Закон 1916 г. устанавливает ответственность за взяточничество в тех случаях, когда делом или сделкой, по поводу которых взятка была дана, был договор или предложение договора с центральным правительством или с отдельными правительственными ведомствами. За взяточничество законом предусматривается ответственность в виде тюремного заключения на срок от 3 до 7 лет¹.

В отдельный состав коррупционного преступления британское законодательство выделяет подкуп с целью получения почетных наград. Причем ответственность предусмотрена как для дающих, так и для получающих взятку. Также в качестве самостоятельного преступления выделяют подкуп судей и судебных чиновников. Лица, которые предла-

¹ Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Человек и закон. 2009. № 1. С. 95.

гают или дают судебному чиновнику какой-либо дар или денежное вознаграждение с целью повлиять на его служебное поведение или действие, и судебный чиновник, принимающий вознаграждение, совершает преступление, наказуемое штрафом или лишением свободы до 2 лет.

В рамках антикоррупционной стратегии в Великобритании реализуется программа утверждения принципов честности и неподкупности во всех сферах жизни общества, в том числе и на государственной службе. В октябре 1994 г. был создан независимый консультативный Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана. Уже в 1995 г. Комитет сформулировал семь принципов работы государственных чиновников: нестяжательство, неподкупаемость, объективность, подотчетность, открытость, честность, лидерство.

Антикоррупционное законодательство Франции направлено на борьбу с должностными преступлениями государственных чиновников, принимающих политико-административные решения, а также противодействие деятельности политических партий, принимающих незаконные методы финансирования и проведения избирательных кампаний.

Французское законодательство уделяет больше внимания административным, а не уголовным мерам наказания. При этом преследуется главная цель — предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего». Французские законодатель менее суровы, чем американские. От чиновников не требуется подача декларации о доходах, а соблюдение ограничений на профессиональную деятельность после увольнения чиновника с государственной службы контролируется менее строго.

Особенность французского антикоррупционного законодательства по сравнению с американским заключается в том, что государственные чиновники могут участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса. Им разрешается совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Если же они избраны в общенациональный парламент, то обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока депутатских полномочий вправе вернуться на прежнюю должность без каких-либо ограничений.

Среди актов, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями, следует назвать решение правительства страны от 11 марта 1988 г. о публикации актов политических партий и данных о расходах на проведение избирательных кампаний, об обязательном декларирова-

нии доходов министров и парламентариев. В 1991 г. во Франции была создана Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ, а в 1993 г. был расширен круг мероприятий, направленных на соблюдение правил заключения контрактов на проведение общественных работ. В этот же период в законодательство была введена такая форма коррупции, как покровительство. Под ним понимаются действия чиновников, ведающих распределением заказов, которые предоставляют частному предприятию незаконные льготы.

Антикоррупционная система Германии базируется на 10 основных принципах:

— охранять государственную казну и конкуренцию посредством регистра коррупции;

— создавать стимулы для новой этики предпринимательства;

— запрещать должностным лицам, уволенным со службы за оказание протекции, в течение 5 лет иметь отношение к предпринимательству;

— ликвидировать пробелы в законах;

— вести санкционированный контроль за телефонными разговорами;

— урегулировать положение главного свидетеля посредством смягчения наказания;

— улучшать уголовное преследование путем создания центров по борьбе с коррупцией;

— обеспечивать широкую гласность своей деятельности;

— создать «телефон доверия»;

— усилить контроль с целью предупреждения самообогащения и злоупотребления субъективным правом *Schaupesteiner*¹.

Следует отметить, что для противодействия коррупции в Германии были приняты меры законодательного и административного характера.

В 1997 г. вступил в силу Закон о борьбе с коррупцией с одновременным внесением изменений в Уголовный кодекс Германии. Был расширен перечень коррупционных преступлений:

— получение выгоды;

— получение взятки за нарушение служебного долга;

— обещание, предложение выгоды, взятки;

— дача взятки за нарушение служебного долга;

¹ Wolfgang Wachsturnbsbrauche *Korruption. Kriminalistik. DRD*, 2003. № 1. S. 9–18.

- получение и дача взятки в хозяйственном обороте;
- ограничивающие конкуренцию соглашения при конкурсах.

В УК Германии была внесена статья о даче и получении взятки в частноправовом обороте, которая ранее содержалась в Законе против неразрешенной конкуренции (подкуп служащего).

В качестве организационно-правовой меры министерствам и федеральным органам управления был представлен пакет документов, который получил название «Директива федерального правительства о борьбе с коррупцией в федеральных органах управления». Одновременно с Директивой были разработаны Рекомендации по соблюдению «Кодекса антикоррупционного поведения». К Рекомендациям прилагалось «Руководство к действию», предназначенное для руководителей. В соответствии с этими документами государственные служащие не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой другой правовой формы¹.

Среди мер, направленных на противодействие коррупции, следует отметить порядок трудоустройства лиц, ушедших с высоких государственных постов. В течение установленного срока они должны получить разрешение правительства на работу в частном секторе или занятие коммерческой деятельностью, если они к ней имели отношение. В противном случае их поведение может рассматриваться как коррупционное.

Существенно отличается от рассмотренных выше антикоррупционная стратегия Китая. В ее основе лежит превалирование репрессивных мер воздействия. Кроме самых жестких наказательных мер используют и предупредительные. Например, Коммунистическая партия Китая запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам «руководящих работников». Такая мера призвана ограничить коррупцию в высших эшелонах власти. Этой категории лиц категорически запрещено содержать увеселительные заведения, которые «противоречат интересам общества». Помимо этого, в КНР действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением тех или иных чиновников.

¹ Шевченко В. Алгоритм выбора: свои и чужие или честные и остальные. – Томск, 2000. С. 75–80.

Таким образом, анализ действующих антикоррупционных стратегий США, стран Европы и Китая показывает, что полностью искоренить коррупцию не удастся ни одному государству, но снизить ее порог вполне возможно.

Изучение законодательства зарубежных стран о противодействии коррупции может способствовать выработке действенных мер контроля и надзора и в конечном итоге обеспечить укрепление законности и дисциплины в государственном управлении¹.

Список литературы

1. Бартошек М. Римское право. Понятие, термины, определения. – М., 1989. С. 93.
2. Большой энциклопедический словарь. – М., 1999. С. 320.
3. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Человек и закон. 2009. № 1.
4. Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11. С. 99.
5. Ванцев В.А. Этапы развития понятия «коррупция» // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. – Москва-Иркутск, 2002. С. 107.
6. Wolfgang Wachsturnbsbrauche Korruption. Kriminalistik. DRD. 2003. № 1. S. 9–18.
7. Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3. Ч. 2.
8. Шевченко В. Алгоритм выбора: свои и чужие или честные и остальные. – Томск, 2000. С. 75–80.

¹ Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3. Ч. 2.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Д.О. Хуртин

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Административный контроль и надзор являются неотъемлемой частью современного государственного управления. Вместе с тем, ученые не пришли к единому мнению в вопросе соотношения понятий «контроль» и «надзор». Многие авторы, проводя анализ, указывают на разнообразие точек зрения по данному вопросу¹, в том числе и нормативно закреплённых понятий контроля и надзора². Мы будем исходить из того, что административный надзор — это мероприятия, проводимые в отношении «организационно неподчиненных объектов»³.

Таким образом, административный надзор за соблюдением прав интеллектуальной собственности — это деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, направленная в том числе на выявление и пресечение нарушений прав интеллектуальной собственности, а также действия, направленные на привлечение к ответственности лиц, допустивших такие нарушения.

Предметом административного надзора в рассматриваемой сфере является проверка соблюдения физическими и юридическими лицами законодательства при использовании объектов интеллектуальной собственности. Под правами интеллектуальной собственности понимаются исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, личные неимущественные права и иные права. В общем виде интеллектуальные права подразделяются на четыре категории:

- 1) авторские права⁴;

¹ Тихомирова Л.А. Технологический надзор в Российской Федерации: проблемы правоприменения [Электронный ресурс]. Режим доступа: Консультант-Плюс.

² Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 34.

³ Там же.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая). Ст. 1255.

- 2) права смежные с авторскими¹;
- 3) патентные права, права на селекционные достижения, права на топологию интегральных микросхем, права на секрет производства (ноу-хау)²;
- 4) права на средства индивидуализации³;

Важно отметить разнообразие общественных отношений, складывающихся в отношении различных результатов интеллектуальной деятельности. В этой связи, существует несколько органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять надзор за соблюдением прав интеллектуальной собственности. Среди них: Министерство внутренних дел, Министерство культуры, Федеральная служба по надзору в сфере связи информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная таможенная служба, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по интеллектуальной собственности.

Министерство внутренних дел осуществляет государственный надзор за соблюдением авторских прав и прав на средства индивидуализации. Данный процесс производится путем проверки хозяйствующих субъектов, предметом такой проверки выступает наличие оснований у хозяйствующего субъекта на использование объектов авторского права, а также на использование обозначений, служащих для индивидуализации товаров и услуг юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. В случае выявления нарушений указанных прав интеллектуальной собственности должностные лица органов внутренних дел принимают решение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении или уголовном преступлении в зависимости от квалифицирующих признаков. Данная процедура подробно регламентирована ведомственными нормативными актами, что ранее становилось предметом научного внимания⁴. Примером оценки деятельности Министерства внутренних дел в области надзора за соблюдением прав интел-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая). Ст. 1303.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая). Ст. 1345, 1408, 1448, 1465.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая). Ст. 1473, 1477, 1516, 1538.

⁴ Агагомедова С.А. Деятельность органов внутренних дел в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 4 (24). С. 9–19.

лектуальной собственности может служить благодарственное письмо оргкомитета «Сочи 2014» на имя начальника ГУ МВД России по Краснодарскому краю, в котором отмечаются высокие результаты деятельности в сфере надзора за соблюдением прав интеллектуальной собственности при проведении зимней Олимпиады в Сочи¹.

К Министерству культуры Российской Федерации перешли функции упраздненной Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия². При этом должностные лица Министерства культуры не вправе самостоятельно возбуждать дела об административных правонарушениях: «Материалы, полученные в ходе или результате проверки, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения или уголовно наказуемого деяния в сфере авторского права и смежных прав, не позднее трех рабочих дней с даты принятия соответствующего решения Минкультуры России передаются в органы прокуратуры, органы внутренних дел для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении либо о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений, в соответствии с подведомственностью»³.

Далее рассмотрим Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, исполняющую функции по контролю и надзору в сфере связи и массовых коммуникаций. Должностные лица данного органа наделены полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.12 (в сфере массовых коммуникаций)⁴. Данные полномочия реализуются нечасто, тем не менее Роскомнадзор составляет

¹ Спасибо за защиту интеллектуальной собственности и борьбу с контрафактом [сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю] Режим доступа: https://23.mvd.ru/special_projects/tha№ks/item/2227272/

² Вопросы Министерства культуры Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 08.02.2011 № 155 [ред. от 21.05.2012] // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 938.

³ Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах: приказ Минкультуры России от 05.03.2012 № 144// Рос. газ. 2012. № 251.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. П. 58 ч. 2 ст. 28.3.

протоколы об административных правонарушениях по ст. 7.12 КоАП РФ¹.

Федеральная таможенная служба играет важную роль в обеспечении охраны прав интеллектуальной собственности при пересечении объектами интеллектуальной собственности таможенной границы. Надзорные мероприятия, осуществляемые таможенной службой, заключаются в проведении проверок перемещаемых через границу товаров на предмет нарушения исключительных прав правообладателей. При этом должностные лица ФТС используют Единый таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности государств — членов Таможенного союза² и Таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности³. В науке высказываются критические мнения о наличии двух реестров объектов интеллектуальной собственности⁴. В случае выявления нарушения прав интеллектуальной собственности должностные лица таможенной службы в рамках реализации полномочий по надзору вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 7.12 КоАП РФ и 14.10 КоАП РФ. Таким образом, при осуществлении таможенного контроля обеспечивается защита авторских и смежных прав, патентных прав, а также прав на средства индивидуализации.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет защиту прав интеллектуальной собственности в рамках надзора за соблюдением конкуренции на рынке товаров. Ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ предусмотрена ответственность за недобросовестную конкуренцию, выражающаяся во введении в оборот товаров с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации. Должностные лица Федеральной антимонопольной службы

¹ Результаты проверок ООО «МТРК-Р» в г. Мичуринске [официальный сайт Управления Роскомнадзора по Тамбовской области]. Режим доступа: <http://68.rkn.gov.ru/news/news18194.htm>.

² Соглашение о Едином таможенном реестре объектов интеллектуальной собственности государств — членов Таможенного союза (Заклчено в г. Санкт-Петербурге 21.05.2010) [ред. от 10.10.2014] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36. Ст. 4864.

³ Ст. 307 Федерального закона о таможенном регулировании.

⁴ Шугурова И.В. Основные направления унификации принципов регулирования в сфере интеллектуальной собственности в государствах Таможенного союза // Современное право. 2012. № 10. С. 111–115.

полномочны выявлять данное правонарушение и привлекать к административной ответственности за указанные противоправные действия¹.

Следующим государственным органом, уполномоченным осуществлять надзор за соблюдением прав интеллектуальной собственности, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителя и благополучия человека. Деятельность Роспотребнадзора направлена в первую очередь на соблюдение прав потребителей. Поскольку продажа контрафактных товаров является одним из видов нарушения прав потребителей, должностные лица Роспотребнадзора имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.10 КоАП РФ². Как показывает практика, сотрудники Роспотребнадзора направляют иски в арбитражные суды о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности за нарушение интеллектуальных прав на средства индивидуализации товаров и услуг, а также мест происхождения товара³.

Специализированным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченной осуществлять административный надзор за соблюдением прав интеллектуальной собственности, является Федеральная служба по интеллектуальной собственности. Особое внимание следует обратить на тот факт, что Роспатент осуществляет контроль и надзор только в отношении объектов интеллектуальной собственности гражданского, военного и двойного назначения, созданных за счет ассигнований федерального бюджета⁴.

Столь большое количество федеральных органов исполнительной власти, надзирающих за соблюдением прав интеллектуальной собственности, обусловлено тем, что объекты интеллектуальной собственности разнообразны и применяются в различных сферах жизни современного

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 23.48.

² Там же. П. 63 ч. 2 ст. 28.3.

³ Информация о судебных постановлениях [официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю]. Режим доступа: <http://27.gospotrebнадzor.ru/directions/yurist/92917>, Арбитражный суд ЯНАО поддержал позицию Управления Роспотребнадзора по ЯНАО [официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Ямало-Ненецкому автономному округу]. Режим доступа: <http://89.gospotrebнадzor.ru/press/release/104702/>.

⁴ Положение о Федеральной службе по интеллектуальной собственности // Собрание законодательства РФ. 2012. № 14. Ст. 1627.

общества, начиная от сферы культуры (аудиовизуальные произведения, музыкальные, литературные произведения) и информационного поля (распространение объектов интеллектуальной собственности в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет), а также при производстве товаров и услуг до применения объектов патентного права в военных технологиях и технологиях двойного назначения. Полагаем верным, что различные органы исполнительной власти, в рамках осуществления надзора по закрепленным за ними направлениям, надзирают за соблюдением прав интеллектуальной собственности (каждый в определенной сфере).

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ [ред. от 29.06.2015] // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая): федер. закон Рос. Федерации от 18.12.2006 № 230-ФЗ [ред. от 13.07.2015] // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.
3. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.11.2010 № 311-ФЗ [ред. от 06.04.2015] // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.
4. Вопросы Министерства культуры Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 08.02.2011 № 155 [ред. от 21.05.2012] // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 938.
5. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах: приказ Минкультуры России от 05.03.2012 № 144 // Рос. газ. 2012. № 251.
6. Соглашение о Едином таможенном реестре объектов интеллектуальной собственности государств — членов Таможенного союза (Заключено в г. Санкт-Петербурге 21.05.2010) [ред. от 10.10.2014] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36. Ст. 4864.
7. Агамагомедова С.А. Деятельность органов внутренних дел в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 4 (24). С. 9–19.
8. Арбитражный суд ЯНАО поддержал позицию Управления Роспотребнадзора по ЯНАО [официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Ямало-Ненецкому автономному округу]. Режим доступа: <http://89.rospotrebнадzor.ru/press/release/104702/>.

9. Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31–36.
10. Информация о судебных постановлениях [официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю]. Режим доступа: <http://27.rospotrebнадзор.ru/directio№es/yurist/92917/>
11. Результаты проверок ООО «МТРК-Р» в г. Мичуринске [официальный сайт Управления Роскомнадзора по Тамбовской области]. Режим доступа: <http://68.rk№.gov.ru/№ews/№ews18194.htm>.
12. Спасибо за защиту интеллектуальной собственности и борьбу с контрафактом [сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю]. Режим доступа: https://23.mvd.ru/special_projects/tha№eks/item/2227272/.
13. Тихомирова Л.А. Технологический надзор в Российской Федерации: проблемы правоприменения [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс. 2013.
14. Шугурова И.В. Основные направления унификации принципов регулирования в сфере интеллектуальной собственности в государствах Таможенного союза // Современное право. 2012. № 10. С. 111–115.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ПОДГОТОВКИ ВОДИТЕЛЕЙ В АВТОШКОЛАХ

С.В. Полякова

Южно-Уральский государственный университет

Высокая аварийность на дорогах страны остается серьезной социальной, гуманитарной и экономической проблемой современной России. Стремительный рост количества автотранспортных средств, преобладание среди них современных, более динамичных автомобилей, низкое качество дорожной инфраструктуры и ее несоответствие текущим потребностям создают напряженную ситуацию на дорогах страны, приводят к росту количества дорожно-транспортных происшествий, увеличению числа погибших и пострадавших в них граждан. Одной из причин такого положения дел в сфере безопасности дорожного движения является в том числе низкое качество подготовки водителей.

Анализируя в монографическом исследовании теоретические и прикладные проблемы обеспечения безопасности в сфере дорожного движения как объекта административно-правового регулирования, В.И. Майоров указывает на следующие профессионально необходимые качества водителя: «Способность человека противодействовать опасности в транспортном процессе (прежде всего управление транспортным средством) существенно зависит от его профессиональных качеств и опыта. Здесь имеются в виду не столько навыки и умения по достижению трудовой цели, сколько навыки и умения решать эти задачи безопасно. Умение работать безопасно зависит главным образом от знания специалистом своей профессии и соблюдения правил безопасности труда, его жизненного опыта. В результате профессионального обучения и приобретения опыта вырабатываются мастерство водителя, способность правильно реагировать усвоенными и известными ему приемами на различные критические ситуации»¹.

В 2014 году более 1,7 млн граждан после обучения в образовательных организациях (автошколах) впервые получили право на управление

¹ Майоров В.И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: Монография. – М., 2010. С. 176.

транспортными средствами. При этом по вине молодых водителей (стаж вождения до 3 лет) совершено 18% дорожно-транспортных происшествий, что на 10% превышает аналогичный показатель 2012 года¹. Этот фактор отрицательно характеризует сложившийся уровень подготовки водителей. «Если к этому добавить, что ежегодно водителями допускаются до 50 млн нарушений Правил дорожного движения, кроме того, за год лишаются прав на управление транспортным средством почти миллион водителей, становится очевидной необходимостью более вдумчивой, основанной на глубоком критическом анализе состояния дел политики, разработки практических мер по повышению эффективности профессиональной подготовки водителей и более действенного порядка допуска к вождению транспортным средством. Для обеспечения безопасности дорожного движения крайне важно, как осуществляются подготовка и допуск водителей к управлению транспортными средствами»².

За последние годы количество автошкол многократно возросло³. Действуя в условиях свободного рынка, большинство автошкол ориентированы в первую очередь на извлечение прибыли и уделяют мало внимания качеству подготовки будущих водителей, что впоследствии выражается в сверхвысокой аварийности среди начинающих водителей. Большинство автошкол не ставят перед собой задачу формирования у обучающихся культуры безопасного (и, следовательно, безаварийного) вождения, не используют современные технические, технологические и методологические достижения, способствующие повышению качества подготовки водителей⁴. Низкое качество подготовки потребовало пристального внимания со стороны законодателя к данной деятельности.

Деятельность автошкол (юридических лиц) по подготовке (переподготовке) водителей транспортных средств в соответствии с действующим законодательством является образовательной и подлежит обяза-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации поручила прокурорам субъектов усилить надзор за соблюдением законов при подготовке водителей транспортных средств [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://maash.ru>.

² Майоров В.И. Указ. соч. С. 176.

³ Количество образовательных учреждений (организаций), осуществляющих подготовку водителей – 8089, по данным официального сайта ГИБДД // www.gibdd.ru/stat/

⁴ Майборода О.В. Концепция повышения активной безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] // Автошкола-2011: Материалы XIV международной конференции. Режим доступа: <http://maash.ru>.

тельному лицензированию. Соблюдение образовательными учреждениями лицензионных требований при осуществлении подготовки водителей является крайне важным условием повышения безопасности дорожного движения¹.

Обязательным лицензионным требованием при осуществлении лицензиатом образовательной деятельности является наличие согласованных с Госавтоинспекцией программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, а также заключения Госавтоинспекции (далее ГИБДД) о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям — для образовательных программ подготовки водителей автотранспортных средств².

В связи с этим для осуществления образовательной деятельности по реализации Примерных программ подготовки водителей, утвержденных приказом № 1408³, необходимо наличие заключения ГИБДД о соответствии материально-технической базы, установленной требованиями, и программ, согласованных с ГИБДД⁴.

Полномочия Российской Федерации в сфере образования переданы для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Исполняет данные требования Управление по надзору и контролю в сфере образования Министерства образования и науки субъектов Российской Федерации (далее Управление).

Управление включает в себя следующие отделы:

- государственного надзора и контроля;
- лицензирования образовательной деятельности;
- государственной аккредитации;

¹ О лицензировании образовательной деятельности: постановление Правительства Рос. Федерации № 966 [ред. от 27.11.2014 г.] от 28.10.2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 44.

² О безопасности дорожного движения: федер. закон Рос. Федерации от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ [ред. 14.10.2014] // Собрании законодательства РФ. 1995 г. № 50. Ст. 4873; О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: указ Президента Российской Федерации от 15.06.1998 г. № 711 [ред. 01.04.2015] // Собрании законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

³ Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий: приказ Министерства образования и науки РФ от 26.12.2013 г. № 1408 // Рос. газ. 2014. 1 авг. № 172/1.

⁴ Об особенностях реализации примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств: письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 авг. 2014 г. № АК-2131/06.

— организационно-правового обеспечения.

В процессе исполнения функций государственного контроля (надзора) в сфере образования Управление по надзору и контролю в сфере образования Министерства образования и науки субъектов РФ руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, правовыми актами Министерства образования и науки Российской Федерации, каждый субъект РФ пользуется законами своей территориальной единицы, постановлениями губернатора и правительства, приказами министерства образования и науки субъекта РФ.

Должностными лицами Управления по надзору и контролю в сфере образования Министерства образования и науки субъектов РФ изучаются нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность органа контроля, а также устанавливающие обязательные требования к образовательной деятельности.

Исполнение функций государственного контроля (надзора) в сфере образования осуществляется при систематическом взаимодействии с органами государственного контроля (надзора) различных уровней и ведомств.

Нормативно-правовое поле лицензирования образовательной деятельности определяется целым рядом соответствующих документов, которые регламентируют функционирование лицензирующих органов и их должностных лиц, конкретизируют содержание лицензионных требований, устанавливают формы документов, используемых при лицензировании, и другое.

Часть нормативно-правовых актов касается собственно лицензирования как деятельности лицензирующих органов в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) данного вида деятельности. Другие определяют специфику лицензирования именно образовательной деятельности, третьи рассматривают лицензирование как государственную услугу, четвертые — выделяют особенности выявления и пресечения нарушений лицензиатами установленных законодательством лицензионных требований и условий. При этом ряд нормативных документов принят на федеральном уровне, другие — на региональном, поскольку лицензирование отнесено к федеральным полномо-

чиям, переданным для исполнения на уровень субъекта Российской Федерации.

Необходимость лицензирования образовательной деятельности установлена Федеральным законом от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ (далее — ФЗ № 99), этим же законом регулируются отношения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с лицензированием отдельных видов деятельности в целом. Особенности лицензирования образовательной деятельности, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления и возобновления действия лицензии, определяются в основном ФЗ № 99.

В 2014 году существенно не изменилось федеральное законодательство в области лицензирования, что позволяет лицензиатам и соискателям лицензии легко ориентироваться в правовом поле по данному вопросу.

Содержание лицензионных требований и условий является предметом лицензионного контроля. К отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля как обязательного элемента деятельности лицензирующего органа применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и статьи 93 ФЗ № 273.

К соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности предъявляются следующие лицензионные требования:

а) наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта), необходимых

¹ О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ [ред. 31.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

для образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам;

б) наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами;

в) наличие условий для охраны здоровья обучающихся в соответствии со статьями 37 и 41 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»¹;

г) наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;

д) наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для образовательной деятельности, в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²;

е) наличие у образовательной организации безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации, с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях и (или) образовательных стандартах, в соответствии с частью 6 статьи 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;

ж) наличие у профессиональной образовательной организации, образовательной организации высшего образования, организации, осуществ-

¹ Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ [ред. 6.04.2015 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

² О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон Рос. Федерации от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ [ред. 29.12.2014] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

вляющей образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в соответствии со ст. 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Примерные программы подготовки водителей транспортных средств различных категорий утверждены приказом Министерства образования и науки РФ «Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий»¹. Примерные программы содержат тематические планы занятий (тем), а также учебных материалов и технических средств обучения для подготовки водителей транспортных средств различных категорий.

Обследование учебно-материальной базы организации, осуществляющей образовательную деятельность, выясняет её соответствие установленным требованиям. Требования к учебно-материальной базе организации, осуществляющей образовательную деятельность, содержатся в Примерных программах, утверждённых Приказом. Результаты обследования оформляются актом о соответствии учебно-материальной базы организации, осуществляющей образовательную деятельность по программам подготовки водителей автотранспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, по установленной форме.

Предъявление каких-либо дополнительных требований, не предусмотренных вышеуказанными документами, не допускается.

Согласно части 6 ст. 28 ФЗ от 29.12.2012 № 273 «Об образовании в РФ»² (далее — ФЗ № 273) образовательные организации и организации, осуществляющие обучение, обязаны строить свою деятельность в соответствии с законодательством об образовании.

В части 2 ст. 21 ФЗ № 273 сказано, что на организации, осуществляющие обучение, и индивидуальных предпринимателей, на их обучающихся, на педагогических работников, занятых в организациях, осу-

¹ Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий: приказ Министерства образования и науки РФ от 26. 12 2013 г. № 1408 // Рос. газ. 2014. 1 авг. № 172/1. 1 авг.

² Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ [ред. 06.04.2015 г.] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

осуществляющих обучение, или у индивидуальных предпринимателей, распространяются права, социальные гарантии, обязанности и ответственность образовательных организаций, обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций.

Согласно ст. 28 и 29 ФЗ № 273 образовательная организация для обеспечения открытости своей деятельности должна создать и вести официальный сайт в сети Интернет, который содержит информацию о деятельности организации.

Таким образом, требования к наличию и ведению сайта организации распространяются на все организации, осуществляющие подготовку водителей ТС.

Примерными программами установлено, что на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещается оценка состояния учебно-материальной базы по результатам самообследования, проведенного организацией. На информационном стенде организации указывается адрес официального сайта в сети Интернет.

Постановлением Правительства РФ от 10.06.2013 № 582 утверждены Правила размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновления информации об образовательной организации.

Приказом Рособрнадзора от 29.05.2014 № 785 установлены Требования к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нём информации (зарегистрирован Минюстом РФ 04.08.2014, регистрационный № 33423).

Обследование учебно-материальной базы на соответствие установленным требованиям целесообразно начинать с интернет-сайта образовательной организации.

Административно-юрисдикционная практика в области дорожного движения ориентирована, прежде всего, на участников дорожного движения, а не на должностных лиц организаций, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте, и не на сами эти организации. Так, из статьи 41 главы 12 КоАП РФ «административные правонарушения в области дорожного движения» административная ответственность водителей, иных участников дорожного движения и прочих граждан предусмотрена 38 статьями. В то же время лишь в 11 статьях говорится об ответственности должностных лиц соответствующих ор-

ганизаций, в 9 из них — параллельно самим организациям (юридических лиц)¹.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»² одним из основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения является организация подготовки водителей транспортных средств.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях законодательства в деятельности образовательных организаций, осуществляющих подготовку водителей транспортных средств (автошкола).

Наиболее часто встречающиеся нарушения в автошколах:

— лица, не прошедшие в установленном порядке обучение в автошколах, допускаются к сдаче экзаменов на получение права на управление автомобилями;

— внесения в свидетельства об окончании автошкол заведомо ложных сведений об обучении (ч. 1 ст. 327 УК РФ подделка официального документа, предоставляющего права).

Автошколы зачастую не имеют необходимых для ведения образовательного процесса помещений, оборудования, транспортных средств, площадок для занятий по практическому обучению. Установлены случаи использования автошколами автомобилей с внесенными в их конструкцию изменениями, не согласованными в установленном порядке, а также с неисправностями, в том числе такими, при которых эксплуатация запрещена (Кабардино-Балкарская Республика, Белгородская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Липецкая, Томская области и другие регионы).

В большинстве автошкол не соблюдаются требования Примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств. Количество часов, отводимых на занятия по обучению вождению, и длительность таких занятий существенно уменьшаются, что негативно влияет на формирование у обучающихся практических навыков и, как следствие, на обеспечение безопасности дорожного движения.

1 Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийности на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17.

² О безопасности дорожного движения: федер. закон Рос. Федерации от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ [ред. 14.10.2014] // Собрании законодательства РФ. 1995 г. № 50. Ст. 4873.

Педагогические работники, включая мастеров обучения вождению, привлекаемые к осуществлению образовательного процесса, часто не отвечают предъявляемым квалификационным требованиям, в том числе к наличию и уровню профессионального образования.

Автошколами повсеместно нарушаются требования законодательства в части медицинского обеспечения безопасности дорожного движения. К управлению транспортом допускаются учащиеся без медицинских справок о годности к вождению. Почти во всех регионах прокурорами выявлены случаи игнорирования автошколами требований о проведении предрейсовых медицинских осмотров мастеров производственного обучения.

Прокурорам субъектов РФ Генеральная прокуратура РФ поручила усилить надзор за исполнением законодательства о безопасности дорожного движения, принимать исчерпывающие меры, направленные на выявление и устранение нарушений законов в деятельности автошкол, недопущение получения права на управление транспортными средствами лицами, не прошедшими соответствующее профессиональное обучение¹.

Список литературы

1. О безопасности дорожного движения: федер. закон Рос. Федерации от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ [ред. 14.10.2014] // Собрании законодательства РФ. 1995 г. № 50. Ст. 4873.
2. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон Рос Федерации от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ [ред. 31.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
3. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ [ред. 6.04.2015 г.] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.
4. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон Рос. Федерации от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ [ред. 29.12.2014] // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
5. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: указ Президента РФ от 15.06.1998 г. № 711 [ред. 1.04.2015] // Собрании законодательства РФ. 1998 г. № 25. Ст. 2897.

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации поручила прокурорам субъектов усилить надзор за соблюдением законов при подготовке водителей транспортных средств [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://maash.ru>

6. О лицензировании образовательной деятельности: постановление Правительства Рос. Федерации от 28.10.2013 г. № 966 [ред. от 27.11.2014 г.] // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 44.
7. Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий: приказ Министерства образования и науки РФ от 26 декабря 2013 г. № 1408 // Рос. газ. 2014. 1 авг. № 172/1.
8. Об особенностях реализации примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств: письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.08.2014 г. № АК-2131/06 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cо№sulta№et.ru>.
9. Генеральная прокуратура Российской Федерации поручила прокурорам субъектов усилить надзор за соблюдением законов при подготовке водителей транспортных средств [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://maash.ru>.
10. Майоров В. И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы. Монография. – М., 2010. С. 176.
11. Майборода О.В. Концепция повышения активной безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. Автошкола-2011: материалы XIV междунар. конф. Режим доступа: <http://maash.ru>.
12. Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийности на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17.

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В.С. Елисеева

Российский государственный университет правосудия

Понятие «государственное управление» теперь нормативно закреплено — это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹. На федеральном уровне систематизация норм, направленных на регулирование различных стадий государственного управления или уже проведена, или проводится. В юридической доктрине принято выделять несколько стадий государственного управления: принятия управленческого решения, включающую планирование и нормотворчество, реализацию (исполнение) и контроль исполнения².

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предлагает различать на этой стадии государственного управления целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, устанавливает основной срок стратегического планирования — 6 лет, виды документов, иные аспекты этой деятельности.

Минюстом России предпринята попытка регламентировать стадию нормотворчества — на общественное обсуждение³ был вынесен проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Россий-

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ. П. 2 ст. 3 // Рос. газ. 2014. 3 июля. № 146.

² См., например, 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; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. — М.: Норма; Инфра-М, 2011.

³http://regulatio№.gov.ru/project/21982.html?poi№t=view_project&stage=2&stage_id=15453.

ской Федерации». Это доработанный вариант проекта, подготовленного сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹. Факт разработки проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», безусловно, следует поддержать, однако его концепция, структура и содержание требуют существенной переработки.

Стадия реализации права в государственном управлении связана, прежде всего, с правоприменением. Эта деятельность настолько разнопланова, что систематизация всех форм правоприменения вряд ли возможна. В то же время правоприменительная деятельность судов частично систематизирована и ведется ее совершенствование (см. табл. 1).

Таблица 1

**Правовое регулирование судопроизводства в России:
состояние и перспективы**

Виды судопроизводства в России	Правовое регулирование	
	состояние	перспективы
Конституционное	Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (разделы 2 и 3)	
Гражданское	Гражданско-процессуальный кодекс РФ	Единый Гражданско-процессуальный кодекс (принята концепция)
	Арбитражно-процессуальный кодекс РФ	
Административное	Кодекс административного судопроизводства (принят)	
	Кодекс РФ об административных правонарушениях (разделы 3 и 4)	
Уголовное	Уголовно-процессуальный кодекс России	

Минэкономразвития России разработан проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» (далее — проект Закона). Соглашаясь с заяв-

¹ См. об этом подробнее: Никифоров М.В. Субъекты административного нормотворчества: Монография. – Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012.

ленными целями разработки проекта Закона, тем не менее следует признать попытку систематизации в одном нормативном правовом акте всех применяемых в Российской Федерации форм государственного и муниципального контроля и надзора не слишком удачной по многим причинам. Тем более что проект Закона предполагает разработку каждым субъектом контроля по каждому виду контрольно-надзорной деятельности специального административного регламента, каждый из которых является по своей природе нормативным правовым актом, следовательно, принятие проекта Закона в данной редакции повлечет не сокращение, а многократное увеличение количества нормативных правовых актов.

Контроль связан с постоянным целенаправленным наблюдением уполномоченных субъектов за объектами управления, выявление результатов управляющего воздействия, возможных отклонений от намеченного порядка действий и предполагаемых результатов, принятие мер, обеспечивающих устранение этих отклонений, и т.п. В современной России внедряются инструменты оценки эффективности государственного управления, в том числе оценки качества реализации права. Особое место среди них занимают мониторинговые инструменты, в частности мониторинг правоприменения.

Мониторинг правоприменения представляет собой систематическую, комплексную и плановую деятельность управомоченных субъектов по сбору, обобщению, анализу и оценке практики применения федерального законодательства и субъектов Российской Федерации. Если учитывать латинское происхождение термина «мониторинг» (одно из значений слова «*monere*» — наказывать, карать; «*monitor*» — надзиратель, надсмотрщик), то понятие «мониторинг» должно включать в себя устранение выявленных в ходе его проведения нарушений и применение мер воздействия к нарушителям. Представляется верным утверждение о том, что мониторинг является одним из методов (форм) государственного контроля¹.

¹ См.: Марков Е.В. Государственный контроль. – М., 2004. С. 23; Дамаскин О.В. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития // Современное право. 2008. № 6. С. 41; Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2011. С. 3.

В настоящее время сложились основы системы правового регулирования мониторинга правоприменения — на федеральном уровне приняты Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации¹, утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации².

Мониторинг правоприменения строится на основании годового планирования: уже реализовано четыре плана, в настоящее время осуществляется пятый план (см. табл. 2).

Таблица 2

**Содержание планов мониторинга правоприменения
в Российской Федерации (2011–2015 годы)**

Год	Количество отраслей, включенных в план мониторинга	Количество законов, включенных в план мониторинга	Количество субъектов осуществления мониторинга	
			Федеральные органы власти и организации	Органы власти субъектов РФ
2011	11	16	23	5
2012	29	34	26	8
2013	18	22	25	15
2014	14	19	43	10
2015	15	29	39	11
Всего	87	120	156	49

Сложилась практика опубликования докладов о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации³ (см. табл. 3).

¹ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: положение утв. президентом Рос. Федерации 20.05.2011 г. № 657 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

² Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 19.08.2011 г. № 694 // Рос. газ. 2011. 24 авг.

³ Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год [Электронный ресурс] // Российская газета: сайт 2013. 27 марта. № 65; Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.; Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

Таблица 3

**Содержание Докладов о результатах мониторинга
правоприменения в Российской Федерации**

Доклад о результа- тах монито- ринга	Содержание основной части		Приложения		Исполненные решения Консти- туционного Суда России
	Кол-во страниц	Кол-во разделов	Кол-во страниц	Кол-во разделов	
за 2011 год	87	15	334	19	73 пункта
за 2012 год	49	33	Нет сведений		
за 2013 год	53	22	297	13	39 пунктов

На настоящий момент официально опубликован (без приложений) лишь Доклад за 2011 г.¹, Доклады за 2012 и 2013 г. официально опубликованы не были, несмотря на то что п. 17 Положения определяет: после рассмотрения Доклада Президентом Российской Федерации он подлежит опубликованию Министерством юстиции в СМИ, а также размещению на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации до принятия федеральных актов действовали нормативные правовые акты, которые определяли порядок и методику проведения мониторинга, и в некоторых субъектах Российской Федерации накоплен значительный опыт по мониторингу правоприменения. При этом до 2011 г. в субъектах Российской Федерации не было единого подхода ни в терминологии, ни в требованиях к нормативному закреплению процедур мониторинга правоприменения, ни, разумеется, к самим процедурам. Так, законодательство Ямало-Ненецкого автономного округа использовало термины «мониторинг правового пространства» и «мониторинг правоприменительной практики», Республика Татарстан и Нижегородская область — «мониторинг законов», Ненецкий автономный округ и Липецкая область — «мониторинг нормативно-правовых актов» и т.д. Кроме того, все субъекты закрепляли мониторинг нормативно-правовых актов и практики их применения только регионального уровня, существенно сужая сферу проводимого в регионе мониторинга.

¹ Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // Рос. газ. 2013. 27 марта.

После вступления в силу Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», а также Положения о мониторинге правоприменения и Методики осуществления мониторинга правоприменения практически во всех субъектах Российской Федерации приняты правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения мониторинга правоприменения.

Поскольку механизм мониторинга правоприменения в Российской Федерации решает вопрос участия субъектов Российской Федерации в его осуществлении неоднозначно¹, то на региональном уровне применяются различные модели (варианты) мониторинга правоприменения. В наибольшей степени это характерно для субъектов Российской Федерации, которые применяли мониторинг правоприменения в качестве эксперимента до введения федеральных Положения и Методики. Так, в некоторых субъектах в качестве объектов правового мониторинга выделяют нормативные правовые акты, принятые только законодательным или только исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации. Например, в Нижегородской области Законодательное собрание² осуществляет мониторинг правоприменения законов области с 2008 года (см. табл. 4), а параллельно с ним в соответствии с Планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации действуют органы исполнительной власти области³.

¹ Предусмотрено три группы субъектов, но первоначально (в 2011, в 2012, в 2013 годах) это были: федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, а теперь (в 2014 и 2015 годах) — федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации и организации. За 2011–2015 гг. ответственными за исполнение мониторинга по отдельным пунктам плана субъектами становились лишь высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

² О принятии Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного собрания области: постановление Законодательного собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 437-V.

³ Об утверждении Порядка проведения органами исполнительной власти Нижегородской области мониторинга правоприменения в Нижегородской области: постановление Правительства Нижегородской области от 20 февраля 2012 г. № 88.

Таблица 4

**Обобщение планов мониторинга правоприменения законов
в Нижегородской области (2008–2014 годы)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	всего
Принято законов области	197	267	215	200	168	181	200	1428
Включено актов в планы мониторинга	30	15	13	10	10	11	12	101
	15%	6%	6%	5%	6%	6%	6%	7%

Очевидно, что Законодательное собрание Нижегородской области осуществляет мониторинг правоприменения не изолированно от иных субъектов — в состав рабочих групп входят представители органов исполнительной власти области, территориальных подразделений федеральных органов власти. В докладе «О состоянии законодательства в Нижегородской области, Законодательное собрание Нижегородской области и об основных итогах деятельности Законодательного Собрания за 20 лет» отмечена активная роль в осуществлении мониторинга правоприменения представителей Общественной палаты Нижегородской области, Научно-консультативного совета при Законодательном собрании области, Молодежного парламента при Законодательном собрании области.

При этом, кроме собственно юридического, «кабинетного» мониторинга, Законодательное собрание Нижегородской области проводит большое количество выездных совещаний, заседаний рабочих групп и пр., что, несомненно, позволяет оценить «работу» закона в реальных условиях. В большинстве случаев итогом мониторинга правоприменения нормативно-правовых актов Нижегородской области является внесение изменений в действующие законы области, а также подготовка обращений и рекомендаций Правительству Нижегородской области и органам местного самоуправления.

Несмотря на наличие четких нормативных правил, на практике механизм осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации содержит ряд проблем и требует совершенствования, в частности: из перечня субъектов мониторинга правоприменения исключены федеральные суды; планы мониторинга правоприменения за 2011–2013 гг. не содержат информацию об инициаторе проведения мониторинга по пунктам плана; непрозрачны критерии отбора предложений субъектов к плану

и отчету мониторинга правоприменения; механизм годового планирования не предусматривает возможности оперативного внесения изменений в план мониторинга правоприменения; существует проблема качественного и количественного измерения показателей (индикаторов, коэффициентов, критериев) мониторинга правоприменения и т.д.

Необходимо отметить, что мониторинг правоприменения — лишь одно из средств оценки качества нормативно-правового акта, вобравшее в себя элементы антикоррупционной экспертизы¹, проводимой Генеральной прокуратурой России², Минюстом России³, правовыми службами органов государственной власти⁴ и органов местного самоуправления, а также институтами гражданского общества и гражданами⁵. Утверждена специальная Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁶.

В 2012 г. в целях реализации п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁷ Постановлением Правительства РФ⁸ на

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон Рос. Федерации от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: федер. закон Рос. Федерации от 17.07.2009 г. № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3608.

³ О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: указ Президента Рос. Федерации от 18.01.2010 г. № 80 // Рос. газ. 2010. 22 янв.

⁴ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: постановление Правительства Рос. Федерации от 20.02.2010 г. № 72 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 9. Ст. 694.

⁵ Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. П. 4.1.

⁶ Утверждена Правительством Рос. Федерации 26.02.2010 г. № 96 // Рос. газ. 2010. 5 марта.

⁷ См.: Российская газета. 2012. 9 мая.

⁸ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов,

Министерство экономического развития Российской Федерации возложена функция по оценке регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов. С 1 января 2014 года этот институт внедряется в субъектах Российской Федерации и последовательно должен быть внедрен в муниципальных образованиях: с 1 января 2015 года — в городских округах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации; с 1 января 2016 года — в муниципальных районах, городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения; с 1 января 2017 года — в иных муниципальных образованиях¹. С 1 января 2016 года планируется ввести оценку фактического воздействия нормативных правовых актов, в отношении которых проводилась оценка регулирующего воздействия².

Оценка регулирующего воздействия — комплекс процедур анализа проблем и целей государственного регулирования, поиска допустимых вариантов достижения этих целей, а также связанных с ними выгод и издержек социальных групп, подвергающихся воздействию регулирования, в том числе хозяйствующих субъектов, граждан и государства в целом, для определения наиболее эффективного варианта регулирующего решения. Оценка фактического воздействия — это анализ достижения целей регулирования, положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предприниматель-

проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 17.12.2012 г. № 1318 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: федер. закон Рос. Федерации от 02.07.2013 г. № 176-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3468.

² О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 30.01.2015 г. № 83 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

ской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Институты оценки регулирующего и фактического воздействия охватывают весь жизненный цикл нормативно-правового акта: от формулировки идеи, целей и задач, определения предмета регулирования, качественных и количественных показателей законопроекта до реализации норм и контроля эффективности их применения через систему оценки степени достижения запланированных показателей.

Сложившаяся в 2013–2014 гг. практика проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов позволяет выделить две основные проблемы этого института:

– оценка регулирующего и фактического воздействия проводится только в отношении законопроектов, затрагивающих вопросы преимущественно предпринимательской и инвестиционной деятельности¹, остальные сферы «выпадают» из-под оценки регулирующего и фактического воздействия;

– такая оценка связана, прежде всего, с экономической эффективностью: и, с одной стороны, для данного вида оценки разработан инструментарий, основанный на заимствованных из экономики количественных методах, но, с другой стороны, иные последствия (социальные, экологические и пр.) остаются за пределами механизма оценки регулирующего воздействия.

Вероятно, необходимо интегрировать институты мониторинга правоприменения, оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и фактического воздействия нормативных правовых актов.

В заключение следует отметить: существенную роль на стадии контроля играет мониторинг как целенаправленное наблюдение уполномоченных субъектов за объектами управления, выявление результатов управляющего воздействия, возможных отклонений от предполагаемых результатов, принятие мер устраняющих этих отклонения, в частности мониторинг правоприменения как наиболее универсальный и действенный механизм совершенствования правовой системы государства.

¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 01.06.2004 г. № 260 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

Список литературы

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газ. № 146. 2014. 3 июля.
2. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон Рос. Федерации от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: федер. закон Рос. Федерации от 17.07.2009 г. № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3608.
4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: федер. закон Рос. Федерации от 02.07.2013 г. № 176-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3468.
5. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: утверждено Президентом Рос. Федерации 20.05.2011 г. № 657 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.
6. О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: указ Президента Рос. Федерации от 18.01.2010 г. № 80 // Рос. газ. 2010. 22 янв.
7. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2012 г. № 601 // Рос. газ. 2012. 9 мая.
8. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 19.08.2011 г. № 694 // Рос. газ. 2011. 24 авг.
9. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: постановление Правительства Рос. Федерации от 20.02.2010 г. № 72 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 9. Ст. 694.
10. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении измене-

- ний в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 17.12.2012 г. № 1318 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.
11. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 30.01.2015 г. № 83 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 965.
 12. Утверждена Правительством Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Рос. газ. 2010. 5 марта.
 13. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утв. Правительством Рос. Федерации 13.08.1997 г. № 1009 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.
 14. О принятии Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области: постановление Законодательного собрания Нижегород. обл. от 29.02.2012 г. № 437-V.
 15. Об утверждении Порядка проведения органами исполнительной власти Нижегородской области мониторинга правоприменения в Нижегородской области: постановление правительства Нижегород. обл. от 20.02.2012 г. № 88.
 16. Дамаскин О.В. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития // Современное право. 2008. № 6. С. 41.
 17. Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2013. 27 марта. № 65.
 18. Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.
 19. Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.
 20. Марков Е.В. Государственный контроль. – М., 2004. С. 23.
 21. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2011. С. 3.
 22. Никифоров М.В. Субъекты административного нормотворчества: Монография. – Н. Новгород. 2012. С. 47–52.
 23. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2011. С. 22–30.
 24. 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.

25. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов –
[http://regulatio№.gov.ru/project/21982.html?poi№t=view_
project&stage=2&stage_id=15453](http://regulatio№.gov.ru/project/21982.html?poi№t=view_project&stage=2&stage_id=15453).

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А.С. Балдина

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В настоящее время государственный контроль (надзор) является одним из наиболее эффективных административных механизмов реализации государственной образовательной политики в Российской Федерации, направленный на повышение качества образования.

Правовой анализ специфики и порядка осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования следует начать с определения круга правовых источников, регламентирующих данный вопрос.

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 — Федеральный закон № 294-ФЗ) является источником, который включает в себя общие правовые нормы, регулирующие указанную сферу правоотношений.

Так, в пункте 1 статьи 2 указанного федерального закона закрепляется общее определение государственного контроля (надзора), под которым понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации 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.

Положения Федерального закона № 294-ФЗ формируют основную нормативную базу государственного контроля (надзора) в различных сферах, за исключением указанных в данном законе областей деятельности. Следует отметить, что сфера образования не включена в перечень исключений. В связи с чем общий порядок осуществления государственного контроля (надзора) регулируется положениями Федерального закона № 294-ФЗ.

Кроме того, пункт 4 статьи 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) четко закрепляет, что к отношениям, связанным с государственным контролем (надзором) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ.

Таким образом, Федеральный закон № 273-ФЗ содержит специальные нормы права, характеризующие особенности организации и проведения государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Необходимо отметить, что в научной литературе ведутся дискуссии по вопросу определения понятийного аппарата, связанного с соотношением понятий «контроль» и «надзор»¹. В настоящее время по указанной проблематике существует три научные точки зрения:

- 1) контроль и надзор являются самостоятельными видами деятельности;
- 2) надзор является разновидностью контроля;
- 3) контроль и надзор являются тождественными понятиями.

¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование: Монография / Под науч. ред. Ю.Н. Старилова. — М., 2010. С. 7; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М., 2007. С. 316; Попов Л.Л. Административное право РФ: Учеб. пособие. — М., 2010. С. 257; Овсянко Д.М. Административное право. — М.: Инфра-М, 2004. С. 293.

Однако законодатель в Федеральном законе № 294-ФЗ закрепляет определение государственного контроля (надзора), исходя из тождества рассматриваемых понятий¹. Аналогичный подход также отражается и в нормах Федерального закона № 294-ФЗ.

Согласно пункту 1 статьи 93 федерального закона № 294-ФЗ государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

Под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки, обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам соответствующих мер. Таким образом, Федеральный закон № 273-ФЗ четко закрепляет предмет федерального государственного контроля качества, определяя, что им является деятельность образовательных организаций по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам. В предмет федерального государственного контроля качества не может входить реализация дополнительных общеобразовательных программ или основных общеобразовательных программ дошкольного образования, поскольку согласно Федеральному закону № 273-ФЗ такие программы не подлежат государственной аккредитации.

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства

¹ Смородникова Е.Ю. Надзор и контроль в сфере образования как фактор эффективности реализации приоритетных направлений государственной образовательной политики в России на современном этапе: понятие, виды, правовая основа осуществления // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2010. № 1. С. 139.

об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований. Таким образом, целью федерального государственного надзора является обеспечение соблюдения законодательства в сфере образования образовательными организациями при осуществлении ими образовательной деятельности.

Следующей отличительной особенностью, установленной Федеральным законом № 273-ФЗ, является закрепление перечня дополнительных оснований для проведения внеплановых проверок, что отражает специфику осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования. Первое основание — выявление аккредитационным органом нарушения требований законодательства об образовании при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности. Например, если при проведении государственной аккредитации были выявлены факты нарушения правил приема в школу или поступления в вуз, то у соответствующего органа по осуществлению государственного надзора в сфере образования есть основания для проведения внеплановой проверки. Данная правовая новелла позволила своевременно и оперативно реагировать на обращения граждан, связанные с нарушением их прав и законных интересов в сфере образования.

Второе основание — выявление органами по контролю и надзору в сфере образования нарушения требований законодательства об образовании, в том числе требований федеральных государственных образовательных стандартов, на основе данных мониторинга в системе образования. Данное основание также является правовой новеллой, призванной обеспечить надлежащую реакцию соответствующих органов государственного надзора в сфере образования, на нарушения требований законодательства об образовании, выявленные в результате проведения мониторинга.

Что характерно, вышеуказанные основания могут являться предметом только федерального государственного надзора в сфере образования¹.

По результатам проверки в случае выявления нарушения требований законодательства об образовании соответствующий орган по кон-

¹ Борисенко Л.В. Административно-правовые аспекты государственного контроля (надзора) в сфере образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 69.

тролю и надзору в сфере образования выдает образовательной организации, допустившей такое нарушение, предписание об устранении выявленного нарушения. Срок исполнения предписания не может превышать шесть месяцев.

Одной из главных правовых новелл является закрепление в Федеральном законе № 273-ФЗ последствий неисполнения предписания об устранении выявленного нарушения (в том числе если образовательная организация, допустившая нарушение, не исполнила предписание в установленный срок или не представила отчет до истечения срока исполнения предписания). В этом случае соответствующий орган по контролю и надзору в сфере образования возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административном правонарушении, выдает повторно предписание об устранении ранее не устраненного нарушения и запрещает прием в данную образовательную организацию. Таким образом, законодатель устанавливает определенный административный барьер, препятствующий неправомерной или непрофессиональной образовательной деятельности.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что Федеральный закон № 273-ФЗ закрепляет новеллы, связанные с особенностями организации и проведения государственного контроля (надзора) в сфере образования, помимо общей специфики, предусмотренной положениями Федерального закона № 294-ФЗ: расширен перечень оснований для проведения внеплановых проверок; четко закреплены последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений. Указанные особенности правового регулирования направлены на усиление государственного контроля в сфере образования с целью улучшения и оптимизации образовательного процесса.

Список литературы

1. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 2007. С. 316.
2. Борисенко Л.В. Административно-правовые аспекты государственного контроля (надзора) в сфере образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 69.

3. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование: Монография / Под науч. ред. Ю.Н. Старилова. – М., 2010. С. 7.
4. Овсянко Д.М. Административное право. – М., 2004. С. 293.
5. Попов Л.Л. Административное право РФ: Учеб. пособие. – М., 2010. С. 257.
6. Смородникова Е.Ю. Надзор и контроль в сфере образования как фактор эффективности реализации приоритетных направлений государственной образовательной политики в России на современном этапе: понятие, виды, правовая основа осуществления // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2010. № 1. С. 139.

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
НАД ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ
В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА**

И.И. Бояринцев

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Любое государство заинтересовано в соблюдении прав и законных интересов общества. Работа государственных органов должна строиться на принципах, закрепленных в нормах права. Любой из механизмов обеспечения безопасности и правопорядка должен соответствовать сложившейся в обществе действительности. Сложно найти ту сферу которая не подвергается влиянию со стороны административного права, особенно при непосредственном взаимодействии частных лиц и государства. Любое изменение в публичной сфере неизбежно влечет за собой ряд изменений для всего общества. Регулирование должно осуществляться по продуманной стратегии развития, построенной на глубоком анализе сложившейся практики как внутри страны, так и за ее пределами, поэтому зарубежный опыт может являться плодотворной почвой для исследования.

Государственный контроль является одним из важнейших инструментов административно-правового регулирования отношений, возникающих в сфере физической культуры и спорта. Физическая культура и спорт входят в одно из социально значимых направлений в деятельности государства и общества во всем мире. Огромное количество субъектов вовлечено в процесс пропаганды, участия, наблюдения, организации, контроля в сфере спорта.

Спорт как объект правового регулирования представляет сложную систему складывающихся общественных отношений. Н.А. Овчинникова разделяет подобный комплекс отношений на «ядро» и «периферию»: «Ядром» выступают отношения, складывающиеся в процессе подготовки, организации и проведения соревнований, субъектами которых выступают сами спортсмены, тренеры, спортивные судьи и организаторы спортивных и тренировочных мероприятий. «Периферию» вокруг «ядра» образуют отношения, производные от деятельности профессио-

нального спортсмена. Они представляют собой сложный комплекс отношений, которые складываются в процессе организации и проведения соревнований (подготовка спортивных сооружений, места проведения соревнований, обеспечение безопасности зрителей и спортсменов, маркетинг и продажа билетов, реклама соревнований и использование рекламы на соревнованиях и вне их спортсменами, освещение соревнований в средствах массовой информации, спонсорство, трансфертные отношения и другие»¹.

На международной арене рассматриваются проблемы контроля за соблюдением безопасности и правопорядка в сфере спорта. Любое спортивное событие привлекает внимание общественности, поэтому рассмотрение вопроса обеспечения безопасности при проведении мероприятий в сфере физической культуры и спорта является достаточно актуальным. В данной статье автор ставит задачу исследовать международно-правовой опыт ведущих спортивных держав по обеспечению безопасности на спортивных мероприятиях.

Разные страны, основываясь на национальном законодательстве о спорте, в зависимости от их политического и социально-экономического устройства формируют условия для развития физической культуры и спорта. Это, прежде всего, объединение усилий государства, его правительственных, общественных и частных организаций. На особенности правового регулирования влияют такие факторы, как правосознание общества, роль государства в системе правового регулирования, сложившиеся традиции, менталитет народа и другие. Достижение результатов в профессиональном спорте, спортивное оздоровление народа невозможно без обеспечения порядка, безопасности в рассматриваемой сфере отношений.

Как показывает практика, в ведущих спортивных державах государственный контроль направлен на одни и те же отношения в сфере спорта. Так, например, М.А. Маргулис систематизирует отношения, связанные с организацией и проведением спортивных соревнований, и выделяет следующие виды спортивных отношений:

- касающиеся доступа (допуска) участников спортивных отношений;
- складывающиеся при проведении спортивных соревнований;

¹ Овчинникова Н.А. Правовое регулирование профессионального спорта в Российской Федерации: Общеправовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2008. С. 53.

— привлечению к дисциплинарной ответственности и рассмотрению споров, связанных с проведением спортивных соревнований¹.

На международной арене проводятся встречи лидеров и представителей различных государств, на которых обсуждаются актуальные международно-правовые проблемы в сфере спорта и принимаются рекомендательные акты, в частности, европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей, методические рекомендации по полицейскому международному сотрудничеству и мерам по предупреждению насилия и беспорядков на футбольных международных матчах. Конвенцией определен международный механизм координации по борьбе с футбольным хулиганством, информирования о взаимных угрозах, недопущения на стадионы потенциальных зачинщиков беспорядков, запрет проноса на трибуны алкогольных, пиротехнических изделий и т.п. Таким образом, на международной арене признана необходимость государственного контроля за соблюдением безопасности и правопорядка в спорте.

Можно привести в пример законодательный опыт Франции. Во Франции особое внимание уделяется процедурам контроля над обеспечением безопасности субъектов спорта, применяются такие меры, как лицензирование, проверка спортивных объектов специально созданными комиссиями. Такие процедурные тонкости могут толковаться как превентивные меры для недопущения возможных неблагоприятных последствий.

В Спортивном кодексе Франции определены виды и статус спортивных сооружений и предъявляемые к ним требования. Детально рассмотрен правовой режим строительства и эксплуатации спортивных сооружений, который включает в себя, в частности, обязанности их владельцев и ответственность за неисполнение этих обязанностей. Значительное число норм посвящено вопросам организации и проведения спортивных мероприятий, в частности, обеспечению их безопасности. Поощряется правомерная деятельность ассоциаций болельщиков, имеющих целью предупреждение насилия во время проведения спортивных мероприятий, расизма и ксенофобии. Устанавливается целый комплекс

¹ Маргулис М.А. Нормотворчество корпоративных объединений в области спорта: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 112.

мер ответственности за посягательства на безопасность спортивных мероприятий¹.

Отдельными положениями Спортивного кодекса Франции установлены нормы по предупреждению насилия при проведении спортивных мероприятий, в частности меры административной и уголовной ответственности для лиц, виновных в совершении противоправных действий при проведении и в месте проведения спортивных мероприятий, а также ответственности лиц, ранее осужденных за совершение указанных действий, за несоблюдение вынесенного им запрета приближения к месту проведения спортивного соревнования. Этим Кодексом признаются уголовно наказуемыми ряд деяний, совершаемых футбольными хулиганами, в частности проникновение в состоянии алкогольного опьянения или путем обмана в спортивное помещение, пронос на спортивные мероприятия опасных предметов, разжигание ненависти во время матча к судьям, игрокам, иным лицам и ряд других деяний. Кроме того, предусмотрена возможность расформирования организаций спортивных болельщиков, члены которых грубо нарушают общественный порядок².

Работу же по борьбе с правонарушениями в спорте координирует созданный в 2009 г. Национальный комитет превенции насилия и дискриминации в спорте в составе Государственного секретариата по делам молодежи и спорта Франции, который координирует деятельность 96 ассоциаций болельщиков³.

Отдельно автор уделил внимание опыту государственного контроля над обеспечением безопасности при проведении мероприятий в сфере физической культуры и спорта Великобритании. Так, Актом о спортивных мероприятиях (1985 г.) полиции предоставлено право задержания и досмотра болельщиков, употребляющих спиртные напитки в поездах и автобусах по дороге на матч, Актом об общественном правопорядке (1986 г.) установлены полномочия судов по вынесению запретов на посещение футбольных матчей болельщикам, совершившим правонару-

¹ Соловьев А.А. Зарубежные модели и опыт кодификации спортивного законодательства / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. – М., 2011. С. 55–57.

² Соловьев А.А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции // Спорт: экономика, право, управление. 2010. № 1.

³ Андреева И.А. Политика борьбы с насилием на спортивных стадионах во Франции // Уголовно-правовые аспекты борьбы с преступностью в сфере спорта: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., 18 марта 2011 г. – Омск, 2011.

шения, Актом о правонарушениях на футболе (1991 г.) признаны преступными действия болельщиков по выбрасыванию предметов на игровое поле или посадочные трибуны, скандированию текстов неприличного или расистского содержания, незаконному появлению на игровом поле, Актом о беспорядках на футболе (2000 г.) разрешено судам по заявлениям полиции выносить запрет футбольным хулиганам на посещение матчей — как домашних, так и в зарубежных странах, а нарушителям общественного порядка на спортивных объектах вменена обязанность сдавать в полицию зарубежные паспорта¹.

Существенную роль в нормализации обстановки в околофутбольной сфере сыграла и организационная перестройка работы полиции Великобритании. В частности, в составе МВД Великобритании была создана Национальная футбольная разведывательная служба (на базе криминальной разведки), на которую были возложены оперативная работа с фанатами, ведение картотеки футбольных правонарушителей и выполнение судебных решений о запрете на посещение футбольных матчей. Кроме того, по законодательству Великобритании все стадионы должны иметь сертификат безопасности и быть обеспечены соответствующими качественными техническими средствами безопасности, компьютеризированными системами контроля доступа, комнатами контроля и осмотра зрителей.

В целях же приобретения технических средств безопасности государство предоставляет владельцам спортивных сооружений специальные целевые льготные кредитные линии.

Таким образом, поддержание правопорядка и общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и общественного благоустройства является одной из задач государственного контроля, в частности административного надзора. Административно-надзорная процедура всегда носит предупредительный или профилактический характер. Эффективное взаимодействие публичных органов власти с институтами гражданского общества, воспитание правосознания, пресечение дивиантного поведения отдельных участников спортивных мероприятий создаст благоприятную основу для развития социально значимых отношений. Использование международного опыта позволит реализовать на практике цели, задачи государственного контроля в такой сфере отно-

¹ Опыт обеспечения охраны общественного порядка при проведении спортивных и зрелищных мероприятий: обзор зарубеж. источников // Штабной вестник МВД по Республике Татарстан. № 1. С. 7–11.

шений как обеспечение безопасности при проведении мероприятий в сфере физической культуры и спорта. Власть есть власть, а потому исполнительная власть в административно-правовых отношениях не утрачивает своей юридически властной природы¹.

Список литературы

1. Андреева И.А. Политика борьбы с насилием на спортивных стадионах во Франции // Уголовно-правовые аспекты борьбы с преступностью в сфере спорта: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., 18 марта 2011 г. – Омск, 2011.
2. Маргулис М.А. Нормотворчество корпоративных объединений в области спорта: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 112.
3. Овчинникова Н.А. Правовое регулирование профессионального спорта в Российской Федерации: Общеправовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2008. С. 53.
4. Опыт обеспечения охраны общественного порядка при проведении спортивных и зрелищных мероприятий: обзор зарубеж. источников // Штабной вестник МВД по Республике Татарстан. № 1. С. 7–11.
5. Соловьев А. А. Зарубежные модели и опыт кодификации спортивного законодательства / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. – М., 2011. С. 55–57.
6. Соловьев А.А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции // Спорт: экономика, право, управление. 2010. № 1.

¹ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права: Учебник. – М., 1994. С. 73.

ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ НАУКОЙ: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ, СПЕЦИФИКА

А.А. Кечасов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Понятие «объект» раскрывается как сущее, испытывающее воздействие. Например, в науке объектом выступает внешняя реальность, «которая специально выделена и очерчена в своих границах наукой»¹.

Именно в этом значении категория «объект» имплицитно включена в категорию «объект государственного управления». Субъекты государственного управления осуществляют административное воздействие на объекты для достижения целей позитивного преобразования объекта или изменения им отдельных его свойств.

Объект государственного управления — это то, что испытывает государственно-властное воздействие. Таким объектом реализуются общественные отношения, которые выражаются в поведении конкретных людей, т.е. данным объектом являются люди, подчинённые государственно-властным структурам², и структуры (организации, группы), в которых работают или состоят люди, т.е. сообщества людей.

Контроль, в свою очередь, представляет собой механизм государственного управления, сущность которого состоит «в обеспечении соответствия деятельности объекта управления предписаниям, которые он получил от субъекта управления, а также выполнения принятых государственно-управленческих решений»³. Следовательно, можно утверждать, что объекты государственного контроля — это объекты государ-

¹ Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. – М., 1997. С. 74.

² См.: Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. В 2 т. Т. 1 / Науч. ред. Н.М. Митин. – Новосибирск, 2010. С. 42.

³ Сидинская М.В. Сущность и соотношение понятий «государственное управление», «государственный контроль», «демократический гражданский контроль» в сфере национальной безопасности // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 222–223.

ственного управления, в отношении которых применяется такой метод управления, как контроль.

Такое понимание объекта контроля в сфере государственного управления наукой приводит к необходимости его рассмотрения не как строго определённой «вещи», а как совокупности различных уровней, систем и структур. Это связано с тем, что люди как «конечные адресаты» государственно-властного воздействия, т.е. конечные потребители управленческих структур, организуются в сложные сообщества, группы и организации, которые включают друг друга и пересекаются друг с другом. В такой системе существуют большие и меньшие группы людей, объединённых по различным признакам и основаниям. Следовательно, для наиболее полного и точного описания объекта контроля в сфере государственного управления наукой необходимо представить его иерархически и проанализировать «сверху вниз».

Первый уровень обобщения объекта государственного контроля в сфере управления наукой объединяет всю совокупность учёных в научное сообщество.

Научное сообщество — это «совокупность профессиональных учёных, т.е. людей со специальной подготовкой, социальной функцией которых является получение знаний»¹. Это определение базируется на следующих суждениях Т. Куна: «Научное сообщество состоит из исследователей с определенной научной специальностью. В несравнимо большей степени, чем в большинстве других областей, они получили сходное образование и профессиональные навыки; в процессе обучения они усвоили одну и ту же учебную литературу и извлекли из нее одни и те же уроки»².

Таким образом, в научное сообщество входят квалифицированные в какой-либо научной области люди, которые осуществляют профессиональную деятельность в сфере научно-исследовательской работы.

Научное общество не является монолитной структурой или абсолютно чётко очерченной совокупностью лиц. Это сообщество лиц, которые связаны не только общим профессиональным занятием, но и определённой социальной и профессиональной солидарностью, которая

¹ Философия. Энциклопедический словарь / Под ред. А.А. Ивина. – М., 2004. С. 559.

² Кун Т., Лакатос И., Поппер К. Структура научных революций: Сб. произв. / Пер. с англ. И.З. Налетова, В.Н. Поруса, А.Л. Никифорова, О.А. Балла. – М., 2003. С. 34.

основана на принципах узкой специализации и нарастающего разделения научного труда, которые побуждают отдельных учёных искать кооперации с коллегами¹. В современной науке «решающим для анализа роли сообщества является понимание того, что познавательная деятельность отдельного учёного осуществляется и обретает смысл только в связи с ориентацией на научное сообщество как надындивидуальную реальность»².

В некоторых случаях под научным сообществом понимается элитная социальная страта сильно мотивированных и высокопродуктивно работающих учёных, выделяющихся из всей совокупности исследователей, занимающихся производством научного знания³. Этот подход можно считать жёстко иерархическим, сформулированная на его основе дефиниция употребляется значительно реже, но является функциональной, в т.ч. для целей государственного управления наукой.

Научное сообщество может быть национальным и интернациональным. Первое сообщество при этом входит во второе, поскольку «любой ученый есть представитель как национального, так и интернационального научных сообществ»⁴.

Механизмы государственного управления наукой в Российской Федерации, включая контроль, направлены, прежде всего, на национальное научное сообщество как объект. Направленность на научные сообщества других стран должна осуществляться лишь с целью обогатить собственное национальное (российское) научное сообщество. Именно такую политику более экономически развитые страны (США, страны ЕС, Канада, Австралия и т.д.) осуществляют в отношении менее развитых (Индия, Китай, страны Африки и Латинской Америки, до недавнего прошлого — Россия).

Научное сообщество Российской Федерации воспринимается как единый объект государственного контроля в сфере управления наукой при создании и внедрении стратегических инициатив развития научно-

¹ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Пер. с фр. А.Б. Гофмана. – М., 1996. С. 61.

² Юдин Г.Б. Иллюзия научного сообщества // Социологическое обозрение. 2010. Т. 9. № 3. С. 57.

³ См.: Ладыец Н.С. «Сообщество» и «научное сообщество»: тенденции концептуальных изменений // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 2. С. 8.

⁴ См.: Денисов С.Ф., Денисова Л.В. Научное сообщество и его формы (часть 2) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2007. № 3. С. 40.

исследовательской сферы и инновационной экономики в стране. Основные и, как следствие, наиболее общие цели и задачи программно-стратегических актов Правительства Российской Федерации имеют в качестве адресата именно российское научное сообщество в целом. В случае же какой-либо конкретизации на нормативно-правовом уровне государственное управление, включая контроль, осуществляется в отношении отдельных сегментов национального научного сообщества, в конечном счёте исчерпывая все эти сегменты. В частности, в рамках реализации Государственной программы «Развитие науки и технологий в 2013–2020 годы» административно-правовое регулирование осуществляется в отношении академической и вузовской науки, что фактически исчерпывает научное сообщество как единый подконтрольный объект в сфере государственного управления.

Наряду с категорией «научное сообщество» можно использовать термин «научная индустрия». Данный термин является «смешанным», поскольку содержит в себе элемент экономического восприятия научной сферы, является синонимом категории «научная промышленность».

Науку действительно можно воспринимать как сферу промышленного производства фундаментальных и прикладных исследований, технологических разработок, инновационных методов. В научную индустрию в таком случае, помимо производственной деятельности и производственных мощностей науки, а также самого научного сообщества, необходимо включить и товарные отношения, связанные со сбытом научной продукции.

Научную индустрию можно охарактеризовать как объект контроля в сфере государственного управления весьма условно, поскольку сложность и громоздкость описываемого данной категорией явления не позволяют воспринимать его (объект) в каком-то структурном единстве. Тем не менее отдельные сегменты научной индустрии вполне можно охарактеризовать как подконтрольные объекты сферы государственного управления. Например, к объектам контроля в сфере государственного управления наукой можно отнести научные учреждения, т.е. крупные единицы производственных мощностей и человеческого потенциала научной индустрии.

Объектами контроля в сфере государственного управления наукой могут быть входящие в научное сообщество следующие группы лиц:

1) объединённых в определённые институциональные структуры, осуществляющие исследовательскую деятельность в каком-либо строго определённом направлении научного поиска (институциональные объ-

екты контроля в сфере государственного управления наукой: критерий выделения объекта — его институционально-структурная обособленность);

2) объединённых в определённые временные коллективы, созданные с целью научного поиска в рамках какого-либо конкретного исследовательского проекта (проектные объекты контроля в сфере государственного управления наукой: критерий выделения объекта — его конкретно-проектная обособленность);

3) объединённых на постоянной основе исследовательской деятельностью в какой-либо узкой сфере научного поиска под руководством известного учёного (смешанные объекты контроля в сфере государственного управления наукой: критерий выделения объекта — «цеховая» структура, система отношений «мастер — ученик»);

4) индивидуальными исследователями.

К институциональным объектам контроля в сфере государственного управления наукой относятся РАН и другие государственные академии наук; отделения и учреждения РАН (научные центры, научные институты); высшие учебные заведения, осуществляющие научную деятельность; научно-исследовательские институты и иные научно-исследовательские учреждения и предприятия.

Выявление особенностей перечисленных институциональных объектов контроля в сфере государственного управления наукой приводит к следующим результатам.

Российская академия наук, или РАН, — это федеральное государственное бюджетное учреждение, которое осуществляет свою деятельность в целях обеспечения преемственности и координации фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, проводимых по важнейшим направлениям естественных, технических, медицинских, сельскохозяйственных, общественных и гуманитарных наук, экспертного научного обеспечения деятельности органов государственной власти, научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования (ч. 1, 3 ст. 2 Федерального закона «О РАН»¹). Функции и полномочия учредителя и собственника федераль-

¹ О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23.09.2013 года № 253 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 30.09.2013. № 39. Ст. 4883.

ного имущества РАН от имени государства осуществляет федеральное Правительство (ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О РАН»).

РАН осуществляет свою деятельность в соответствии со своим Уставом¹. В структуру РАН входят три региональных отделения (Дальневосточное, Сибирское и Уральское), тринадцать «тематических» отделений (Отделение математических наук, Отделение физических наук, Отделение общественных наук и т.д.), пятнадцать региональных научных центров (Нижегородский научный центр, Самарский научный центр, Саратовский научный центр и т.д.).

РАН — это организация, которая объединяет две совокупности учёных, разделённых по отмеченному в диссертационном исследовании иерархическому принципу. К первой группе относятся действительные члены РАН, члены-корреспонденты РАН и иностранные члены РАН. Ко второй группе относятся «рядовые» учёные — сотрудники академических институтов РАН. «Рядовые» учёные не являются членами РАН, но осуществляют свою исследовательскую деятельность в научных организациях при Президиуме РАН. К таким организациям относятся различные институты, комиссии, комитеты и научные центры.

Анализ законодательства о РАН, ее Устава, а также материалов официального сайта РАН в сети Интернет, позволяет сделать вывод, что данная организация не просто клуб выдающихся учёных, а сетевая структура в сфере организации и проведения фундаментальных исследований. Такое положение РАН обусловлено историей её развития².

Во многих отношениях РАН напоминает орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в сфере фундаментальной науки. Положение РАН как квазиоргана исполнительной власти несколько ослабло после реформы 2013 года, которая была направлена на уменьшение административно-правовых и финансово-имущественных возможностей РАН. В результате реформы в РАН «влились» две другие государственные академии: Российская академия медицинских наук и Российская академия сельскохозяйственных наук.

¹ Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук»: постановление Правительства Рос. Федерации от 27.06.2014 года № 589 // Собрание законодательства РФ. 07.07.2014. № 27. Ст. 3771.

² См.: Копелевич Ю.Х. Основание Петербургской академии наук / Отв. ред. А.П. Юшкевич. — Л., 1977.

К другим государственным академиям, которые участвуют в научно-исследовательской деятельности, относятся следующие учреждения:

- 1) Российская академия архитектурных и строительных наук, или РААСН;
- 2) Российская академия образования, или РАО;
- 3) Российская академия художеств, или РАХ;
- 4) Российская академия ракетных и артиллерийских наук, или РА-РАН.

Следующим объектом является академический институт.

Академические институты являются научными организациями при государственных академиях. Таких в Российской Федерации несколько десятков. Среди академических институтов можно выделить те, которые подведомственны президиуму РАН, те, которые подведомственны отделениям РАН, и те, которые подведомственны другим государственным академиям.

Именно эти учреждения осуществляют научно-исследовательскую деятельность непосредственно, и именно в этих учреждениях трудятся все члены государственных академий (как правило, на руководящих постах).

Если научное сообщество — не правовое, а социальное явление, то РАН, другие государственные академии, а также научные институты и предприятия — явления правовые. Организационно-правовая форма государственных академий, а также научно-исследовательских институтов и научно-производственных организаций во многом проясняет роль данных объектов государственного управления наукой.

Законодательство установило следующие критерии отнесения учреждений к бюджетным (ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»¹):

- 1) наличие учредителя в лице органа государственной власти или самоуправления;
- 2) цели создания — выполнение управленческих, социально-культурных, научно-технических и иных функций некоммерческого характера;
- 3) источники финансирования — федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, бюджет муниципального образования или бюджет государственного внебюджетного фонда;
- 4) наличие сметного финансирования.

¹ О некоммерческих организациях: федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 года № 7 // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

Правовой статус бюджетных учреждений включает в себя общие признаки субъектов финансового права. Тем не менее бюджетные учреждения отличаются от других субъектов финансового права некоторыми особенностями. Бюджетные учреждения, подведомственные исполнительным органам государственной власти, являются субъектами финансового и административного права на федеральном и региональном уровнях. Особенность финансово-правового и административно-правового статуса бюджетных учреждений выражается в том, что основным источником их финансирования выступает государственный бюджет¹.

Можно выделить два вида бюджетных учреждений²:

- 1) учреждения, осуществляющие административно-управленческие функции и обладающие властно-принудительными полномочиями;
- 2) социально-культурные учреждения, не обладающие властно-принудительными полномочиями.

До реформы РАН данное учреждение можно было отнести к обоим видам, но в настоящее время более выраженной его характеристикой является социально-культурная направленность.

К проектным объектам контроля в сфере государственного управления наукой можно отнести научно-исследовательские коллективы, образованные для проведения конкретных исследований, которые профинансированы государством через РФФИ и РГНФ.

К смешанным объектам контроля в сфере государственного управления наукой относятся научные коллективы, возглавляемые выдающимися учёными, организованные в так называемые научные лаборатории.

В ряде случаев данные формы трудно обособить друг от друга. Существующие научно-исследовательские группы, работающие в каком-либо направлении научного поиска, являются самой простой формой кооперации учёных. Данные небольшие сообщества исследователей зачастую состоят из лиц, осуществляющих многолетнюю совместную научно-исследовательскую деятельность, и выступают в отношениях с другими структурами (административными, академическими, иными) как единое целое. Это проявляется, в частности, при подаче заявок на получение грантового финансирования РФФИ и РГНФ.

¹ См.: Бойко Н.Н. Особенности финансово-правового статуса бюджетных учреждений // Бизнес в законе. Экономико-юридический статус. 2008. № 3. С. 147–148.

² См.: Там же. С. 147.

Государственный контроль над данными объектами должен преследовать цели, связанные с определением степени правильности и эффективности расходования предоставленных средств.

Таким образом, объектами контроля в сфере государственного управления наукой выступают группы исследователей, объединённых в фактически, а иногда и в формально обособленные сообщества. Общим объектом контроля является национальное научное сообщество в целом. На меньшем уровне обобщения находятся государственные академии, на следующем — подведомственные государственным академиям институты, научные центры, региональные и тематические отделения, на нижнем уровне находятся исследовательские группы, научные лаборатории и отдельные независимые исследователи.

Список литературы

1. О некоммерческих организациях: федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 года № 7 // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.
2. О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 23.09.2013 года № 253 // Собрание законодательства РФ. 30.09.2013. № 39. Ст. 4883.
3. Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук»: постановление Правительства Рос. Федерации от 27.06.2014 года № 589 // Собрание законодательства РФ. 07.07.2014. № 27. Ст. 3771.
4. Бойко Н.Н. Особенности финансово-правового статуса бюджетных учреждений // Бизнес в законе. Экономико-юридический статус. 2008. № 3.
5. Денисов С.Ф., Денисова Л.В. Научное сообщество и его формы (часть 2) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2007. № 3.
6. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник В 2 т. Т. 1 / Науч. ред. Н.М. Митин. – Новосибирск: Наука, 2010.
7. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Пер. с фр. А.Б. Гофмана. – М.: Канон, 1996.
8. Копелевич Ю.Х. Основание Петербургской академии наук / Отв. ред. А.П. Юшкевич. – Л., 1977.
9. Кун Т., Лакатос И., Поппер К. Структура научных революций: Сб. произв. / Пер. с англ. И.З. Налетова, В.Н. Поруса, А.Л. Никифорова, О.А. Балла. – М.: АСТ, 2003.
10. Ладьянец Н.С. «Сообщество» и «научное сообщество»: тенденции концептуальных изменений // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 2.

11. Сицинская М.В. Сущность и соотношение понятий «государственное управление», «государственный контроль», «демократический гражданский контроль» в сфере национальной безопасности // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2.
12. Философия. Энциклопедический словарь / Под ред. А.А. Ивина. – М.: Гардарики, 2004.
13. Юдин Г.Б. Иллюзия научного сообщества // Социологическое обозрение. 2010. Т. 9. № 3.
14. Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. – М.: Эдиториал УРСС, 1997.

ЧАСТЬ VI. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

К ВОПРОСУ О КОНТРОЛЕ ЗАКОННОСТИ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Г.А. Васильева

Южно-Уральский государственный университет

Одной из важнейших функций государственной власти является контроль законности актов муниципального правотворчества, необходимость которого не вызывает сомнений, поскольку они регулируют широкую сферу экономических, социальных, политических отношений, затрагивающих все вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения в муниципальных образованиях страны.

В последнее десятилетие написано немало научных работ, в которых рассматривались вопросы муниципального правотворчества. Это теоретические труды С.А. Авакьяна, С.А. Автономова, А.А. Аксенова, П.В. Анисимова, Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, С.Н. Братановского, В.И. Васильева, Б.Н. Габричидзе, А.И. Лукьянова, Н.А. Емельянова, В.В. Еремяна, И.А. Игнатьюка, С.В. Королева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.И. Люцера, В.С. Мокрого, И.И. Овчинникова, А.С. Пиголкина, А.С. Прудникова, В.В. Таболина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, К.Ф. Шеремета и др.

Отдельным аспектам муниципального правотворчества посвящены статьи Н.В. Вантеева, И.В. Выдрина, Д.А. Савченко, Е.С. Шугриной, С.Г. Соловьева, В.А. Щепачева¹.

¹ Вантеева, Н.В. Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 70–74; Выдрин И.В. Проблемные вопросы признания муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу либо недействующими // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. Вып. № 7 (266) 2012; Соловьев С.Г. Муниципальный кодекс Российской Федерации: необходимость приня-

Вопросы муниципального правотворчества и нормотворчества стали предметом диссертационных исследований Н.П. Алешковой, Т.С. Масловой, К.О. Сергеевой, Б.Н. Яровой и других¹.

Вопросы, конкретно касающиеся государственного контроля законности актов муниципального правотворчества, рассматривались гораздо реже и нуждаются в дальнейшей научной разработке.

Оптимальное, на наш взгляд, определение понятия «законность правовых актов» дано в диссертационном исследовании Т.В. Паршиной: «принцип, метод и режим, при котором осуществляется строгое и неукоснительное исполнение и соблюдение субъектами, издающими правовые акты требований, предъявляемых к компетенции, форме, содержанию и процедуре издания акта»².

В настоящей статье под законностью актов муниципального правотворчества понимается строгое и неукоснительное соблюдение субъектами, издающими муниципальные правовые акты (представительные, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований и иные уполномоченные должностные лица, а также население муниципальных образований при реализации форм непосредственной демократии) требований, предъявляемых к компетенции, форме, содержанию и процедуре издания муниципального правового акта

Требование законности муниципальных правовых актов — это «совокупность установленных законом правил, условий, обязательных для исполнения субъектами правотворческого, правоприменительного и

тия // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. Вып. № 1. Т. 13. 2013; Савченко Д.А., Шугрина Е.С. Местное нормотворчество: проблемы и перспективы // Муниципальное право. 2010. № 3.

¹ Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2010; Масловская Т.С. Правотворчество в области местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2004; Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. ... юрид. наук. — М., 2013; Яровой Б.Н. Проблемы правотворчества муниципальных образований: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Челябинск, 2007. 225 с.

² Паршина Т.В. Судебный контроль за законностью правовых актов (Общеправовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — Н. Новгород, 2005. С. 13.

интерпретационного процессов, издающими соответствующие акты»¹. Нарушение этих правил, условий делает правовой акт незаконным.

В настоящее время установлены требования к субъекту, издающему правовой акт; к форме акта, его содержанию и процедуре издания. Основными федеральными нормативными актами, устанавливающими данные требования, являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131), Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (далее — Федеральный закон № 97-ФЗ), Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных правовых актов», Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», на муниципальном уровне — законы субъектов Российской Федерации, уставы и иные нормативные правовые акты муниципальных образований.

Реализация правотворческой деятельности на муниципальном уровне связана с рядом проблем, одной из них является несоответствие муниципальных актов действующему законодательству. Данные официальной статистики, материалы обобщений юридической практики, публикации в научных изданиях свидетельствуют о высоком уровне их дефектности.

Только в 2012 г. в Российской Федерации из 1 490 314 действующих муниципальных правовых актов 56 671 (3,8%) противоречат законодательству².

Не является исключением и Челябинская область. По данным Главного управления юстиции Челябинской области, по состоянию на 1 апреля 2015 года для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов Челябинской области поступило 95 872 муниципальных акта (далее — МНПА), выявлены несоответствия действующему законодательству — 802 МНПА. К типичным нарушениям законодатель-

¹ Паршина Т.В. Судебный контроль за законностью правовых актов (Общеправовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Н. Новгород, 2005. С. 13.

² Иванова А.Ю. Проблемы нормотворчества органов местного самоуправления и возможности современных информационных технологий // Правовая информатика. 2012. № 2. С. 20 (19–26).

ства, выявленным в ходе правовой экспертизы МНПА в Челябинской области можно отнести следующие:

- нарушение компетенции, определенной Федеральным законом № 131-ФЗ, иными федеральными законами — 66 МНПА;
- нарушение компетенции, определенной уставом муниципального образования — 46 МНПА;
- в сфере земельных отношений — 26 МНПА;
- в бюджетной сфере — 24 МНПА;
- в социальной сфере — 22 МНПА;
- в жилищной сфере — 21 МНПА;
- по вопросам гражданской обороны — 14 МНПА;
- по вопросам утилизации отходов — 11 МНПА;
- в сфере организации торговли — 8 МНПА;
- в сфере установления налога на имущество физических лиц — 7 МНПА;
- в сфере жилищно-коммунального хозяйства — 7 МНПА;
- по вопросам пожарной безопасности — 6 МНПА.

Контроль законности актов муниципального правотворчества в различных формах осуществляют территориальные подразделения Минюста России, подразделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, прокуратура и суды. В качестве объекта контроля выступает правовой акт, принятый органом местного самоуправления, населением муниципального образования или уполномоченным должностным лицом.

Категории «контроль» и «надзор» в современной юриспруденции наиболее успешно исследованы представителями науки об управлении (А.В. Куракин, М.С. Студеникина, А.М. Тарасов, И.Б. Шахов), конституционного права (Л.В. Акопов, В.В. Бойцова, А.В. Иванченко, В.И. Лысенко, М.А. Нудель, Ж.И. Овсепян, Н.Д. Погосян, В.Е. Чиркин, Ю.Л. Шульженко), прокурорского надзора (А.И. Антонов, В.Г. Бессарабов, Е.В. Волколупов, Н.И. Костенко, В.Н. Осипкин, В.Г. Розенфельд), финансового права (Е.Ю. Грачева, Н.И. Химичева).

Одним из действенных механизмов, обеспечивающих оперативные правосоставительные меры, эффективную защиту публичных интересов и прав конкретного гражданина, является административный контроль за законностью правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Возможность такого контроля и его принципы определены Европейской хартией местного самоуправления. В статье 8 речь идет о контроле

за деятельностью местных органов власти со стороны государственных органов других уровней. Она не касается права частных лиц обращаться в суд с жалобой на местные органы власти, а также назначения и деятельности должностного лица, разбирающего жалобы населения о случаях нарушения законов, либо официального следственного органа. Ее положения относятся прежде всего к философским принципам, лежащим в основе контроля, которые обычно ассоциируются с полным контролем над всем традиционно действующим в ряде стран. Это касается такой практики, как требование получить предварительно разрешение на совершение определенного действия либо одобрение такого действия, право на отмену решений местной власти, финансового контроля и т. д.

В пункте 1 предусматривается создание достаточной законодательной базы для контроля и тем самым исключается контроль на основе отдельных специально принимаемых решений.

Административный контроль должен обычно ограничиваться вопросом о законности действий местных органов власти, а не их деятельности. Одно особое, но не единственное исключение касается случая делегирования полномочий, когда государственный орган, делегировавший свои полномочия, желает иметь определенный контроль за их осуществлением. Однако это не должно лишать местные власти права на определенную свободу действий. В основании пункта 3 лежит принцип «соразмерности», по которому контрольный орган власти при осуществлении своих полномочий обязан использовать метод наименьшего давления на местный орган власти, но в то же время достигающий желаемого результата.

В Российской Федерации одним из средств административного контроля органов государственной власти за законностью правовых актов муниципального образования является правовой механизм регистрации уставов муниципальных образований и МНПА о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, предусмотренный Федеральным законом № 97-ФЗ и частью 6 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ

Может показаться, что существование института государственной регистрации МНПА нарушает конституционные права муниципальных образований на собственное правовое регулирование в пределах установленных полномочий. Однако в ходе анализа правового статуса местного самоуправления становится очевидным, что государственная регистрация только «придает официальный статус тексту» МНПА, самосто-

ательно принятого органами местного самоуправления. Как видно из текста статьи 44 Федерального закона № 131, основания, по которым возможен отказ в регистрации (противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации и нарушение установленного Федеральным законом № 131 порядка принятия устава, МНПА о внесении изменений и дополнений в устав), являются существенными нарушениями законности и обуславливают незаконный характер акта, который все равно должен быть отменен. Таким образом, административный контроль как мера обеспечения единства российского законодательства отвечает критериям непротиворечивости и согласованности всех уровней системы законодательства, максимального учета интересов населения муниципального образования и позволяет избежать издержек, связанных с устранением последствий исполнения незаконных актов местного самоуправления.

Устав муниципального образования не относится к числу нормативных правовых актов, принятие которых может повлечь возбуждение процедуры привлечения органа или должностного лица местного самоуправления к ответственности. Данное положение объясняется тем, что в Федеральном законе № 131 предусмотрена обязательная государственная регистрация устава муниципального образования, которая предполагает обязательную юридическую экспертизу данного правового акта, проверку его на соответствие Конституции Российской Федерации и законодательству. Государственная регистрация устава муниципального образования предполагает кроме всего прочего осуществление функций государственного контроля за законностью правотворческой деятельности муниципального образования.

В Челябинской области регистрацией уставов муниципальных образований занимается территориальное управление Минюста России.

В 2014 году было зарегистрировано 7 уставов муниципальных образований и 387 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы, по трем актам принято решение об отказе в государственной регистрации, 6 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы возвращено без регистрации.

В целях обеспечения соответствия уставов муниципальных образований действующему законодательству управлением проводится информирование органов местного самоуправления о необходимости регулярного контроля за изменением федерального и областного законо-

дательства и своевременного внесения соответствующих изменений в уставы муниципальных образований.

В целях информирования органов местного самоуправления о необходимости регулярного контроля за изменением федерального и областного законодательства и своевременного внесения соответствующих изменений в уставы муниципальных образований осуществляется взаимодействие с правительством области, законодательным собранием области, а также с прокуратурой области в рамках заключённых соглашений. В правительство области направляются сведения о количестве и перечне уставов муниципальных образований, длительное время не приводимых органами местного самоуправления в соответствие с действующим законодательством.

В адрес прокуратуры области направляются информационные письма о перечне муниципальных образований, не представивших сведения об опубликовании (обнародовании) зарегистрированных уставов и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы. Прокуратурой области в 2014 году оспорено 111 уставов муниципальных образований, приведено в соответствие с законодательством 159 уставов.

Специалистами управления оказывается консультативная помощь муниципальным образованиям при подготовке пакета документов на регистрацию изменений в уставы. Сложилась практика предварительной проверки проектов муниципальных актов о внесении изменений на соответствие федеральному и областному законодательству перед их официальным опубликованием и вынесением на публичные слушания. В 2014 году проверен 431 проект муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы, большинство из них имели замечания.

Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Общие положения об осуществлении такого контроля определены в ст. 21 Федерального закона № 131. Более детально порядок ведения органами государственной власти контроля за осуществлением переданных полномочий и наименование контрольных органов устанавливается федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В случае выявления нарушений требований законов при осуществлении органами местного самоуправления или

должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по их устранению, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Контроль в форме надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов осуществляет прокуратура Российской Федерации.

Материально-правовую основу деятельности органов прокуратуры по организации и осуществлению надзора за законностью МНПА составляют федеральные законы, акты высших судебных инстанций по вопросам оспаривания нормативных правовых актов, в частности Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Процессуальную основу деятельности органов прокуратуры по организации и осуществлению надзора за законностью МНПА составляет прежде всего Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» и от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», которыми устанавливаются дополнительные требования к осуществлению надзора в данной сфере правоотношений.

Анализ МНПА на предмет их законности заключается в правовой оценке формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, опубликования, соответствия требованиям Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства. Оценивается также соответствие акта требованиям юридической техники. Прокуратура изучает правовые акты органов местного самоуправления и в случае выявления их несоответствия действующему законодательству требует устранения нарушений путем использования мер прокурорского реагирования.

Работа прокуратуры дает хорошие результаты. В 2011 г. в результате прокурорского вмешательства в соответствии с федеральным законодательством приведено около 64 тыс. муниципальных правовых актов.

В последние годы муниципальные правовые акты проходят экспертизу на предмет их коррупциогенности. Вопросы назначения и проведения антикоррупционной экспертизы активно исследуются и в юридической литературе.

Активная работа органов государственной власти, уполномоченных на ведение регистра, органов прокуратуры и юстиции способствует выявлению и устранению допущенных в муниципальных нормативных правовых актах нарушений закона на весьма ранних стадиях.

Отечественная система контроля качества муниципальных правовых актов нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании.

Однако качество муниципальных правовых актов находится в прямой зависимости не только от состояния контроля, но и от состояния правовой базы федерального и регионального уровня. Так, постоянные изменения перечня вопросов местного значения, установленного ФЗ-131, приводят к нестабильности компетенции местного самоуправления. В подобных условиях возрастает вероятность издания муниципальных правовых актов с нарушением полномочий. Следует совершенствовать законодательство о местном самоуправлении, прежде всего Федеральный закон № 131, а именно введение в указанный федеральный закон понятия нормативного правового акта, а также законодательно закрепленных критериев присвоения муниципальным правовым актам статуса нормативности.

Представляется необходимой систематизация муниципальных нормативных правовых актов. Можно согласиться с предложением С.Г. Соловьева о необходимости разработки Муниципального кодекса Российской Федерации, подготовленного законодателем и теоретиками муниципального права

Необходимо проводить обучение выборных должностных лиц и муниципальных служащих муниципального образования нормотворческой деятельности, повышать правовую культуру населения муниципального образования. Для этого необходимо использовать возможности высших учебных заведений, центров дополнительного образования, расширять спектр программ и курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных кадров.

Несомненно, будут способствовать качеству муниципального нормотворчества мониторинг и анализ системы муниципальных правовых

актов, планирование нормотворчества в муниципальном образовании, контроль и обеспечение соблюдения муниципальных правовых актов на территории муниципального образования.

Активная работа органов контроля и надзора по выявлению не соответствующих действующему законодательству муниципальных правовых актов порождает иждивенчество муниципалитетов, которые приступают к исправлению дефектов, получив соответствующий «сигнал» контрольной инстанции. Значительное число актов муниципального правотворчества признается органами (должностными лицами) местного самоуправления утратившими силу в связи с рассмотрением протестов прокурора и иных аналогичных актов реагирования.

Решение проблемы повышения качества муниципальных правовых актов невозможно без активных усилий со стороны органов местного самоуправления. Качество данных актов — важнейший компонент технологии муниципального правотворчества. Работа в обозначенном направлении ведется в муниципальных образованиях Российской Федерации.

Качественный нормативный правовой акт — это акт, принятый с соблюдением всех предъявляемых к нему требований.

Суды, органы прокуратуры и юстиции, иные уполномоченные государственные органы сегодня контролируют не качество правового акта в целом, а его законность.

В системе местного самоуправления появляются собственные контрольные механизмы. Так, контрольный орган муниципального образования полномочен проводить экспертную оценку проекта муниципального бюджета; создаваемые общественные палаты вправе осуществлять общественную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов.

Важность общественной экспертизы выносимых на обсуждение проектов актов, осуществляемой компетентными институтами гражданского общества, органами территориального общественного самоуправления, неоднократно подчеркивалась в юридической литературе. Необходимо, однако, чтобы названные и иные контрольные механизмы были реально действующими, а не созданными формально, для галочки.

В целях обеспечения высокого качества правовых актов в муниципальных образованиях разрабатываются различного рода методические рекомендации по оформлению проектов актов, соблюдению правил юридической техники (например, «Методические рекомендации для органов местного самоуправления по подготовке (оформлению) проек-

тов муниципальных нормативных правовых актов», «Рекомендации по проведению юридической обработки муниципальных нормативных правовых актов, направляемых в Главное управления юстиции для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов Челябинской области»¹.

Тем не менее вряд ли можно с уверенностью заявлять, что правотворческая деятельность муниципальных органов надлежаще обеспечена методически. Очевидна необходимость в разработке и принятии на федеральном уровне серии методических рекомендаций, призванных помочь органам местного самоуправления в их правотворческой деятельности.

В некоторых муниципальных образованиях предпринимаются попытки обобщения юридических ошибок, допускаемых в муниципальных правовых актах. Подобный положительный опыт следует внедрять и в других муниципальных образованиях.

Правотворческая деятельность органов муниципальной власти не будет успешной и без мониторинга правоприменения, включающего сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения актов муниципального образования.

В настоящее время для федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации установлены правила и показатели осуществления мониторинга правоприменения, представляется необходимой разработка методических рекомендаций по организации мониторинга правоприменения и для органов власти муниципального уровня.

Существуют различные способы предупреждения и устранения нарушений законности в нормативных правовых актах органов местного самоуправления: законодательные, формально-юридические и организационно-правовые.

Законодательные зафиксированы в действующем законодательстве. Способом устранения коллизий между законами и подзаконными нормативными правовыми актами служат процедуры судебного нормоконтроля.

Формально-юридические и организационные способы связаны с рядом мер, которые необходимо предпринять в сфере формального права:

¹ Официальный сайт Главного управления юстиции Челябинской области <http://mirovoy-sud74.ru/htmlpages/Show/Registr>. Дата обращения 19.05.2015.

— наделение Министерства юстиции РФ и его территориальных органов правом законодательной инициативы, а также правом оспаривания в суде незаконных нормативных правовых актов;

— принятие федерального закона о нормативных правовых актах — в целях упорядочивания системы действующих в России нормативных актов, создания научно обоснованных стандартов, определяющих содержание и форму правового акта, обеспечения законности в процессе принятия правотворческих решений и, как следствие, предупреждения издания «бракованных» актов;

— придание методическим рекомендациям по подготовке законопроектов статуса общеобязательных правил — правовых норм, содержащих унифицированные требования к законопроектам, четкий механизм их реализации и предусматривающих юридическую ответственность за их нарушение.

— разработка правил подготовки и принятия подзаконных актов, системы критериев оценки их соответствия Конституции РФ и законам.

Эффективное функционирование механизмов административного контроля и прокурорского надзора должно способствовать не только устранению допущенных органами и должностными лицами местного самоуправления нарушений законности, но и предотвращению неблагоприятных последствий применения, противоречащих законодательству правовых актов местного самоуправления.

АВТОРЫ

- Алексеев Денис Борисович** — адвокат, ассистент кафедры гуманитарно-правовых дисциплин Дзержинского филиала Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)
- Алексеев Сергей Николаевич** — доцент кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород)
- Балдин Александр Константинович** — юрисконсульт Адвокатской конторы № 13 Нижегородской областной коллегии адвокатов, кандидат юридических наук; старший преподаватель кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности института экономики и предпринимательства ННГУ им. Н.И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)
- Балдина Анастасия Сергеевна** — аспирант кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)
- Бекетов Олег Иванович** — начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный работник образования Омской области, доктор юридических наук, профессор, полковник полиции (г. Омск)
- Баранов Владимир Михайлович** — помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, президент Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника», заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик РАЕН, РАЮН, ПАНИ, доктор юридических наук, профессор (г. Нижний Новгород)
- Биюшкина Надежда Иосифовна** — профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)
- Бочкарёв Игорь Евгеньевич** — доцент кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института

экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород)

Бояринцев Илья Игоревич — аспирант кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)

Васильева Галина Аскаровна — доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент (г. Челябинск)

Воронов Алексей Михайлович — директор Центра правовых основ развития госуправления и гражданского общества Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

Галанов Александр Семенович — доцент кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)

Гейвандов Ян Альбертович — профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

Горовенко Сергей Викторович — заведующий кафедрой административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук (г. Тюмень)

Доброхотова Елена Николаевна — директор юридической клиники, доцент кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (г. Санкт-Петербург)

Дегтярев Сергей Валентинович — профессор кафедры уголовного процесса и права Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)

Егоров Дмитрий Андреевич — начальник отдела по надзору за соблюдением прав предпринимателей управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Нижегородской области, юрист 1-го класса (г. Нижний Новгород)

- Елисеева Вера Сергеевна** — преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Нижний Новгород)
- Зеленкин Виктор Леонидович** — аспирант Челябинского государственного университета, прокурор Центрального района города Челябинска прокуратуры Челябинской области, младший советник юстиции (г. Челябинск)
- Зубарев Сергей Михайлович** — заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
- Зырянов Сергей Михайлович** — ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
- Ильченко Валентина Александровна** — ассистент кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)
- Калина Елена Семеновна** — доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (г. Челябинск)
- Кечасов Андрей Александрович** — помощник нотариуса города областного значения Нижнего Новгорода К.Б. Лазорина (г. Нижний Новгород)
- Козлова Любовь Степановна** — доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (г. Тюмень)
- Кононов Павел Иванович** — судья Второго арбитражного апелляционного суда города Кирова, доктор юридических наук, профессор (г. Киров)
- Кравец Юрий Петрович** — профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Волжского государственного университета 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 (г. Нижний Новгород)

Лаврентьев Александр Рудольфович — заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)

Майоров Владимир Иванович — профессор-консультант Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор (г. Челябинск)

Макарейко Николай Владимирович — докторант адъюнктуры (докторантуры) Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)

Мартынов Алексей Владимирович — проректор по открытому образованию, директор Института открытого образования Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, заведующий кафедрой административного и финансового права, доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)

Никифоров Максим Владимирович — профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)

Петров Андрей Юрьевич — первый проректор Челябинского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (г. Челябинск)

Побежимова Нелли Ивановна — профессор кафедры административного права и процесса юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, кандидат юридических наук, профессор (г. Москва)

Полякова Светлана Владимировна — преподаватель кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (г. Челябинск)

Прилуков Максим Дмитриевич — старший преподаватель кафедры административного и финансового права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород)

Ремизов Павел Владимирович — старший преподаватель кафедры административного права и процесса Нижегородской академии

- МВД России, кандидат юридических наук, капитан полиции (г. Нижний Новгород)
- Самойлов Анатолий Владимирович** — старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент (г. Омск)
- Самойлюк Ростислав Николаевич** — старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород)
- Сержантова Наталия Евгеньевна** — ассистент кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)
- Соболева Юлия Викторовна** — докторант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук (г. Саратов)
- Соколова Мария Анатольевна** — преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородской правовой академии (г. Нижний Новгород)
- Стахов Александр Иванович** — руководитель отдела административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
- Степанов Дмитрий Владимирович** — руководитель аппарата Комитета по вопросам государственной власти области и местного самоуправления Законодательного собрания Нижегородской области (г. Нижний Новгород)
- Субанова Наталья Викторовна** — заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции, доктор юридических наук (г. Москва)
- Сургутсков Вадим Игоревич** — доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук (г. Омск)
- Тузков Роман Евгеньевич** — юрисконсульт Академии самбо (г. Кстово, Нижегородская область)

- Тищенко Светлана Викторовна** — заведующая кафедрой экологического, земельного и градостроительного права Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)
- Трусов Николай Александрович** — начальник кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)
- Фиалковская Ирина Дмитриевна** — доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)
- Филимонов Андрей Александрович** — заместитель начальника Управления по борьбе с картелями Федеральной антимонопольной службы России
- Хуртин Дмитрий Олегович** — аспирант кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)
- Чеботарев Геннадий Николаевич** — президент Тюменского государственного университета, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)
- Чернышов Дмитрий Васильевич** — судья Арбитражного суда Волго-Вятского округа, доцент кафедры предпринимательского права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород)
- Чих Николай Владимирович** — заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Волжского государственного университета водного транспорта, кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).
- Чулков Роман Александрович** — помощник судьи Второго арбитражного апелляционного суда П.И. Кононова, судья Второго арбитражного апелляционного суда, доктор юридических наук, профессор (г. Киров)

Содержание

Предисловие (А.В. Мартынов)	3
Часть I. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	7
<i>Зубарев С.М.</i> К вопросу о процессуальной природе контроля и надзора	7
<i>Гейвандов Я.А.</i> О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса	19
<i>Зырянов С.М.</i> Классификация видов государственного контроля в зависимости от целей, задач и правовых последствий	25
<i>Побежимова Н.И.</i> Понятие контроля: его место и роль в современных условиях развития Российского государства	35
<i>Мартынов А.В.</i> На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора	45
<i>Субанова Н.В.</i> К вопросу о концепции федерального закона об основах государственного контроля и надзора в Российской Федерации	88
<i>Биюшкина Н.И.</i> Гласный административный надзор: вопросы теории и практики	96
<i>Стахов А.И.</i> Нарушение обязательных требований как самостоятельный вид неправомерного деяния юридического лица или индивидуального предпринимателя в сфере контрольно-надзорной деятельности лиц публичной администрации	103
<i>Бекетов О.И.</i> Административный надзор полиции	113
<i>Филимонов А.А.</i> Оценка судом допустимости доказательств, полученных контрольно-надзорными органами, и проблемы назначения административного наказания по ст. 14.32 КоАП РФ	143
<i>Горовенко С.В.</i> О критериях разграничения внеплановых проверок и административного расследования	151
<i>Макарейко Н.В.</i> Государственный контроль в механизме обеспечения законности реализации государственного принуждения	158
<i>Козлова Л.С.</i> Правовое регулирование административной процедуры выдачи предписаний об устранении выявленных	

нарушений в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: состояние, проблемы, направления совершенствования	170
Чернышов Д.В. Особенности соотношения юрисдикционной, контрольной и надзорной деятельности органов государственной власти	198
Ремизов П.В. Критика законодательства как особая форма контроля в сфере государственного управления	212
Алексеев Д.Б. Концепция развития государственной контрольной деятельности	218
Часть II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	228
Чеботарев Г.Н. Общественный контроль институтов гражданского общества за деятельностью органов публичной власти	228
Доброхотова Е.Н. Взаимодействие органов общественного контроля и юридических клиник в обеспечении прав граждан	233
Бочкарев И.Е. Контроль юридических клиник в системе противодействия коррупции	243
Соболева Ю.В. Общественный контроль: проблемы правового регулирования	251
Прилуков М.Д. Открытость государственных органов в сфере здравоохранения, как один из способов осуществления эффективного общественного контроля	259
Красильникова Н.А. Общественный контроль в субъектах Российской Федерации: состояние и проблемы правового регулирования	264
Сургутсков В.И., Самойлов А.В. Общественный контроль за деятельностью полиции как средство реализации принципов взаимодействия и сотрудничества, общественного доверия и поддержки граждан	274
Самойлюк Р.Н. Роль общественного мнения в деятельности государственных органов по обеспечению безопасности дорожного движения	284
Ильченко В.А. Общественный контроль за деятельностью полиции	290

Соколова М.А. Осуществление общественного контроля в муниципальных образованиях: проблемы и пути решения299

Часть III. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....309

Баранов В.М. Контрольные полномочия регионального парламента: сущность, ценность, эффективность309

Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. О концепции Закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Нижегородской области»326

Степанов Д.В. Региональный парламентский контроль (На примере Законодательного Собрания Нижегородской области)344

Часть IV. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА.....356

Егоров Д.А. Проблемы применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: анализ результатов прокурорского надзора за соблюдением законодательства о защите прав предпринимателей356

Балдин А.К. Пределы прокурорского надзора и механизм защиты персональных данных граждан: правовые коллизии и трудности правоприменительной деятельности362

Зеленкин В.Л. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях369

Сержантова Н.Е. Прокурорский надзор за законностью применения комплексов фото-видео фиксации административных правонарушений375

Часть V. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА.....383

<i>Майоров В.И., Петров А.Ю.</i> Государственный контроль и надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения	383
<i>Воронов А.М.</i> Финансовый мониторинг в системе административно-правовых мер противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма	397
<i>Кононов П.И., Чулков Р.А.</i> О некоторых проблемах при осуществлении административного контроля (надзора) в отношении коммерческих организаций	411
<i>Никифоров М.В.</i> Правовое регулирование президентского и правительственного контроля	419
<i>Галанов А.С.</i> Проблемы осуществления государственного экологического контроля	424
<i>Дегтярев С.В., Тузков Р.Е., Чих Н.В.</i> Проблемы правового регулирования в сфере энергетики	432
<i>Калина Е.С.</i> О проблеме единства субъектов надзора в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности	445
<i>Тищенко С.В.</i> Проблемы правового регулирования и осуществления государственного экологического контроля и надзора урбанизированных территорий	450
<i>Алексеев С.Н.</i> К вопросу о контроле за правомерностью применения огнестрельного оружия	460
<i>Кравец Ю.П.</i> Проблемы правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности в условиях рыночной экономики	465
<i>Фиалковская И.Д.</i> Противодействие коррупции как цель контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении: зарубежный опыт	477
<i>Хуртин Д.О.</i> Административный надзор за соблюдением прав интеллектуальной собственности	485
<i>Полякова С.В.</i> Государственный контроль и надзор в сфере подготовки водителей в автошколах	492
<i>Елисеева В.С.</i> Мониторинг правоприменения как форма государственного контроля	503
<i>Балдина А.С.</i> Особенности государственного контроля (надзора) в сфере образования в рамках реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»	516

<i>Бояринцев И.И.</i> Международно-правовой опыт государственного контроля над обеспечением безопасности при проведении мероприятий в сфере физической культуры и спорта	522
<i>Кечасов А.А.</i> Объекты государственного контроля в сфере управления наукой: сущность, виды, специфика	528
Часть VI. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	538
<i>Васильева Г.А.</i> К вопросу о контроле законности актов муниципального правотворчества	538
<i>Список авторов</i>	550
<i>Содержание</i>	556

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

*Материалы I Всероссийской научно-практической конференции
(г. Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г.)*

Ответственный редактор
доктор юридических наук, доцент,
проректор по открытому образованию ННГУ им. Н.И. Лобачевского
А.В. Мартынов

Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 39,7. Усл. печ. л. 32,5. Заказ 918. Тираж 250.

Издательство Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского
603950, Н. Новгород, пр. Гагарина, 23

Типография Нижегородского госуниверситета
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37