

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Монография

Ответственный редактор
д-р юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Москва
2012

УДК 35
ББК 67.401.06
П 68

THE INSTITUTE OF LEGISLATION
AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF RUSSIAN FEDERATION

THE GENERAL PROSECUTOR ACADEMY
OF RUSSIAN FEDERATION

П 68 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 при Правительстве РФ; «Анкил», 2012. — 480.

Научно-вспомогательную работу по подготовке научно-практического пособия выполнила Т.А. Едкова.

ISBN 978-5-86476-357-5

Данная монография, подготовленная сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, посвящена анализу преобразований в сфере государственного контроля (надзора).

В настоящей работе раскрываются понятие и сущность государственного контроля, его виды, субъекты и объекты контрольной деятельности, анализируются проблемы современного состояния правового регулирования контрольной деятельности, а также приводится опыт регламентации государственного контроля (надзора) зарубежных стран.

Издание предназначено для государственных служащих, студентов, аспирантов, научных работников, а также тех, кто интересуется вопросами государственного контроля (надзора) в России.

В монографии использованы нормативные правовые акты по состоянию на 1 сентября 2012 года.

ISBN 978-5-86476-357-5

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2012

LEGAL REGULATION OF STATE CONTROL

Monograph

Executive editor:
Doctor of Law, professor,
Honoured Scientist of Russian Federation
A.F. Nozdrachev

Moscow
2012

UDC 35
LBC 67.401.06
L 68

Legal regulation of state control: monograph / Executive editor:
Doctor of law, professor, Honoured Science Worker of Russian Federation
A.F. Nozdrachev.

ISBN 978-5-86476-357-5

This monograph, prepared by co-workers of Federal Governmental Research Institution The institute of legislation and comparative law under the Government of Russian Federation, State Educational Institution of Higher Professional Learning the General Prosecutor Academy of Russian Federation, Accounts Chamber of the Russian Federation, is dedicated to analyzing of changes in scope of state control (supervision).

In this work notion and entity of state control, its types, subjects and objects of control activities is given, problems of modern condition of legal regulation of control activities is analyzing, and also experience of regulation of state control (supervision) of foreign countries is given.

The edition is designed for public servants, students, postgraduate students, science officers, and also for those who is interested in matters of state control (supervision) in Russia.

This monograph is written using legislation up to date of September 2012.

ISBN 978-5-86476-357-5

© The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, 2012

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Абузярова Н.К., д-р. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗиСП при Правительстве РФ — § 4 гл. 5.

Акимов Л.Ю., канд. юрид. наук, директор по правовому обеспечению ОАО «Федеральная сетевая компания единой энергетической системы» директор ОАО «МРСК Холдинг» — § 6 гл. 5 (в соавт. с В.Г. Бессарабовым).

Ашиткова Т.В., канд. юрид. наук, старший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации — § 1, 2 гл. 3 (в соавт. с В.Г. Бессарабовым), § 4 гл. 3.

Бессарабов В.Г., д-р., юрид. наук, профессор, государственный советник юстиции 3 класса, зав. отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации — § 1, 2 гл. 1 (в соавт. с М.В. Маматовым), § 1 гл. 2 (в соавт. с М.В. Маматовым), § 1, 2 гл. 3 (в соавт. с Т.В. Ашитковой), § 3 гл. 3 (в соавт. с М.В. Маматовым), § 6 гл. 5 (в соавт. с Л.Ю. Акимовым).

Бут Н.Д., д-р. юрид. наук, старший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации — гл. 6.

Васильев А.А., канд. юрид. наук, директор Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ имени М.В. Ломоносова — § 1 гл. 5 (в соавт. с С.М. Шахраем).

Едкова Т.А., младший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве Российской Федерации — библиография.

Еремина О.Ю., младший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ — § 3 гл. 5 (в соавт. с Н.В. Путило, Е.В. Пуляевой).

Зырянов С.М., д-р. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 3 гл. 1.

Калмыкова А.В., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 4 гл. 1, § 7 гл. 5.

Касаткина Н.М., канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного и административного законодательства зарубежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ — § 1 гл. 7 (в соавт. с В.И. Лафитским, И.Г. Тимошенко, А.Н. Пилипенко, Н.Ю. Трещетниковой).

Кичигин Н.В., канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела аграрного и экологического законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ — § 2 гл. 5 (в соавт. с Садовской Т.Н.).

Кузнецов В.И., канд. юрид. наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 3 гл. 4.

Лафитский В.И., канд. юрид. наук, заместитель директора по научной работе ИЗиСП при Правительстве РФ, заслуженный юрист Российской Федерации член-корреспондент Международной академии сравнительного права — § 1 гл. 7 (в соавт. с И.Г. Тимошенко, А.Н. Пилипенко, Н.М. Касаткиной, Н.Ю. Трещетеновой).

Лебедева Е.А., канд. юрид. наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 1, 2 гл. 4.

Лукьянова В.Ю., канд. филос. наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 5 гл. 5.

Маматов М.В., канд. юрид. наук, младший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации — § 1, 2 гл. 1 (в соавт. с В.Г. Бессарабовым), § 1 гл. 2 (в соавт. с В.Г. Бессарабовым), § 2, 3 гл. 2, § 3 гл. 3 (в соавт. с В.Г. Бессарабовым).

Ноздрачев А.Ф., д-р., юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, зав. отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — введение, основные выводы и рекомендации.

Пилипенко А.Н., канд. юрид. наук, ведущий сотрудник отдела конституционного и административного законодательства зарубежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ — § 1 (в соавт. с В.И. Лафитским, И.Г. Тимошенко, Н.М. Касаткиной, Н.Ю. Трещетеновой), § 3 гл. 7.

Пуляева Е.В., канд. юрид. наук, и.о. ведущего научного сотрудника отдела социального законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ — § 3 гл.5 (в соавт. с О.Ю. Ереминой, Н.В. Путило).

Путило Н.В., канд. юрид. наук, зав. отделом социального законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ — § 3 гл.5 (в соавт. с О.Ю. Ереминой, Е.В. Пуляевой).

Садовская Т.Д. канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права тюменского государственного университета — § 2 гл. 5 (в соавт. с Н.В. Кичигиным).

Субанова Н.В., канд. юрид. наук, советник юстиции, зав. отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации — § 8 гл. 5.

Тимошенко И.Г., канд. юрид. наук, зав. отделом конституционного и административного законодательства зарубежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ — § 1 гл. 7 (в соавт. с В.И. Лафитским, А.Н. Пилипенко, Н.М. Касаткиной, Н.Ю. Трещетеновой).

Трещетенова Н.Ю., старший научный сотрудник отдела конституционного и административного законодательства зарубежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ — § 1 (в соавт. с В.И. Лафитским, И.Г. Тимошенко, А.Н. Пилипенко, Н.М. Касаткиной), § 2 гл. 7.

Шахрай С.М., д-р. юрид. наук, профессор, руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации — § 1 гл. 5 (в соавт. с А.А. Васильевым).

ВВЕДЕНИЕ.....	13
---------------	----

ГЛАВА 1

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Содержание и сущностная характеристика государственного контроля.....	23
§ 2. Роль государственного контроля в системе государственного управления	40
§ 3. Соотношение контрольной и надзорной функций органов исполнительной власти.....	57
§ 4. Законодательство о государственном контроле	72

ГЛАВА 2

ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Подходы к определению предмета и объекта государственного контроля.....	97
§ 2. Правопорядок: понятие и роль в системе государственного контроля.....	108
§ 3. Изменение предмета государственного контроля в рыночных условиях	116

ГЛАВА 3

СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

§ 1. Система и правовой статус органов государственного контроля и надзора.....	125
§ 2. Цели и задачи органов государственного контроля и надзора на современном этапе.....	149
§ 3. Формы и методы государственной контрольной деятельности	158
§ 4. Изменение полномочий органов государственного контроля (надзора) в условиях институциональных преобразований.....	173

ГЛАВА 4

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- § 1. Понятие и содержание процессуальной формы
контрольной деятельности 187
- § 2. Производства и процедуры в контрольной деятельности 192
- § 3. Регламенты в сфере реализации государственного
контроля (надзора) 203

ГЛАВА 5

ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

- § 1. Финансовый контроль 219
- § 2. Государственный экологический надзор и мониторинг 251
- § 3. Государственный контроль в социальной сфере 279
- § 4. Государственный контроль в сфере труда 296
- § 5. Государственный контроль и надзор в сфере
промышленной безопасности 311
- § 6. Государственный контроль в сфере электроэнергетики 334
- § 7. Государственный контроль (надзор) в сфере
технического регулирования 341
- § 8. Лицензионный контроль 361

ГЛАВА 6

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

- § 1. Гарантии прав предпринимателей при осуществлении
государственного контроля (надзора) и муниципального
контроля 379
- § 2. Правовые основания реализации полномочий органов
прокуратуры по защите прав предпринимателей
при осуществлении государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля 388
- § 3. Состояние законности в сфере обеспечения прав
хозяйствующих субъектов при осуществлении
государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля 393
- § 4. Актуальные вопросы методического обеспечения
прокурорского надзора за исполнением законодательства
о государственном контроле 405

ГЛАВА 7

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

- § 1. Финансовый контроль за публичной администрацией
(правовой статус высших органов финансового контроля) 419
- § 2. Контроль за деятельностью публичной администрации,
осуществляемый органами административной юстиции 435
- § 3. Судебный контроль за публичной администрацией 449

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 458

БИБЛИОГРАФИЯ 465

CONTENT

INTRODUCTION	31
CHAPTER 1	
LEGAL NATURE AND DEDICATION OF STATE CONTROL	
§ 1. Entity and substance characteristics of state control.....	23
§ 2. The role of state control in system of state administration	40
§ 3. Correlation of control and supervising function of state executive organs	57
§ 4. Development of state control legislation	72
CHAPTER 2	
MATTER AND OBJECTS OF STATE CONTROL	
§ 1. Approaches to determination of matter object of state control	97
§ 2. Legal order: entity and role in state control system.....	108
§ 3. Changing of matter of state control in market conditions	116
CHAPTER 3	
SUBJECTS OF STATE CONTROL AND SUPERVISING	
§ 1. System and legal status of state control and supervising organs.....	125
§ 2. Purposes and intents of state control and supervising organs at the present stage	149
§ 3. Forms and methods of state controlling activities.....	158
§ 4. Changing of powers of state control and supervising organs under institutional reforms	173
CHAPTER 4	
PROCESSUAL FORM OF CONTROL ACTIVITY	
§ 1. Notion and entity of processual form of control activity.....	187
§ 2. Productions and procedures in control activity	192
§ 3. Regulations in scope of realization of state control (supervision).	203

CHAPTER 5

TYPES OF STATE CONTROL

§ 1. Financial control	219
§ 2. State ecological supervision and monitoring	251
§ 3. State control in social sphere	279
§ 4. State control in work sphere	296
§ 5. State control and supervision in industrial safety sphere	311
§ 6. State control in electrical energy industry sphere	334
§ 7. State control (supervision) in technical regulation sphere.....	341
§ 8. Licensing control.	362

CHAPTER 6

ENSURING OF LEGALITY OF STATE CONTROL IN SPHERE OF BUSINESS ACTIVITY

§ 1. Guarantees of rights of businessman in the exercise of state control (supervising) and municipal control	379
§ 2. Legal foundations of realisation of powers of prosecution organs over protection of businessman rights during realisation of state control (supervising) and municipal control	388
§ 3. During realisation of state control (supervising) and municipal control	393
§ 4. Actual matters of methodological support of prosecution supervising over execution of state control legislation.....	406

CHAPTER 7

STATE CONTROL AND SUPERVISION IN FOREIGN COUNTRIES

§ 1. Financial control over public administration (legal status of supreme financial controlling organs)	419
§ 2. Control over the activities of public administration releasing by administrative tribunals.	435
§ 3. Judicial control over public administration	449

MAIN FINDINGS AND RECOMMENDATIONS.....	458
--	-----

BIBLIOGRAPHY.....	465
-------------------	-----

ВВЕДЕНИЕ

В 2011 г. истек срок реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 28 марта 2008 г.) (далее — Концепция административной реформы). За эти годы была сформирована нормативная и методическая база повышения качества исполнения государственных функций, сформированы механизмы управления и стимулирования реализации административной реформы.

Целью проведения административной реформы являлось ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе проведение мероприятий, направленных на оптимизацию деятельности по осуществлению функций контроля и надзора. Согласно указанной Концепции деятельность органов управления должна быть ориентирована на результат¹.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, также указывается на осуществление институциональных преобразований в системе контроля (надзора), которые включают: сокращение количества контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении 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.

В рамках административной реформы система государственного контроля формировалась (и будет развиваться в будущем) по двум основным направлениям: контроль за частнопредпринимательской деятельностью и контроль за деятельностью публичных служб.

С учетом этих задач совершенствуется и законодательство о государственном контроле. Существенные результаты достигнуты в правовом регулировании контроля деятельности бизнес-структур. Важным итогом мероприятий административной реформы стало принятие Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципаль-

¹ См.: Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. М., 2004; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. М., 2008.

ного контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ) (вместо морально устаревшего Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»).

В настоящее время Закон № 294-ФЗ является системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору. Закон носит прогрессивный характер. В нем значительно расширены права и конкретизированы обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также установлены важные гарантии защиты их прав и законных интересов при проведении проверок органами по контролю (надзору)¹.

Одной из таких гарантий является установление ряда процессуальных норм, регламентирующих основания, порядок, сроки проведения контрольных мероприятий, права и обязанности органов государственного контроля. Довольно детально регламентируются вопросы составления графика проведения проверок, принятия должностными лицами распоряжений об их проведении, установление продолжительности контрольного мероприятия, их периодичности и оформления результатов проверок.

Другой важной гарантией прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля является принцип добросовестности проверяемого лица. Это означает, что для привлечения к ответственности проверяемых лиц контролирующий орган должен доказать не только факт нарушения обязательных требований, но и вину проверяемого в нарушении требований нормативных актов.

В Законе № 294-ФЗ довольно четко определены права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц, а также порядок их взаимодействия при проведении проверок (плановых, внеплановых, документарных, выездных).

Важным элементом новой организации государственного контроля в сфере бизнеса стало определение новой роли прокуратуры РФ в осуществлении государственного контроля (надзора)². К компетенции органов прокуратуры отнесены: подготовка сводного плана контрольных мероприятий, включающего комплексные проверки;

¹ См.: Бут Н.Д., Ларьков А.Н., Паламарчук А.В. Государственный контроль и защита предпринимательства. М., 2009.

² См.: Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России. М., 1999; Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007.

согласование деятельности контролирующих органов; осуществление надзора за законностью деятельности контролирующих органов и др.

На Минэкономразвития России возложены обязанности по разработке мер, направленных на совершенствование системы проверок, осуществлению мониторинга за соблюдением выполнения сводного плана контрольных мероприятий, подготовке предложений по совершенствованию законодательства о контроле и др.¹

В 2011 г. в определенной мере была завершена работа по приведению отраслевых законов в соответствие требованиям Закона № 294-ФЗ. Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее — Закон № 242-ФЗ) внесены изменения более чем в 60 федеральных законов, регулирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни: транспорта, связи, строительства, энергетики, сельского хозяйства, естественных монополий, охраны окружающей среды, оборота определенных видов продукции и т.д.²

Правительственной комиссией по проведению административной реформы утвержден график подготовки проектов постановлений Правительства РФ в целях реализации Закона № 242-ФЗ (протокол от 14 октября 2011 г. № 126). График предусматривает подготовку положений о государственном контроле (надзоре) в 30 важнейших сферах государственной деятельности.

В рамках деятельности Правительственной комиссии по административной реформе в течение 2010–2011 гг. проводилась активная работа по комплексной оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных функций, предоставления государственных услуг, а также по сокращению избыточного регулирования в сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти. На еженедельных заседаниях Правительственной комиссии рассматривались и утверждались планы работы федеральных министерств, служб и агентств по данному направлению административной реформы, проекты федеральных законов и других нормативных правовых актов, которыми вносились изменения в существующую систему государственного контроля (надзора)³.

¹ См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. метод. матер. / под общ. ред. Буксмана А.Э. М., 2010.

² См., напр.: Калмыкова А.В. Основные черты государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования // Журнал российского права. 2007. № 5.

³ См.: Протоколы заседаний Правительственной комиссии по административной реформе от 17, 23 ноября, 7, 21 декабря 2010, от 25 января, 1 февраля, 1, 15 марта, 11 июля 2011 и др.

Несмотря на серьезные достижения в указанной сфере, часть из них не может быть реализована по отношению к отдельным видам государственного (муниципального) контроля и надзора вследствие неопределенности в вопросе об отнесении того или иного вида государственного (муниципального) контроля и надзора к полностью регулируемому Законом № 294-ФЗ, регулируемому им частично или регулируемому иными федеральными законами¹.

После произведенного в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ перераспределения государственных функций по уровням государственной власти с определением источников финансирования реализации государственных органами исполнительной власти субъектов РФ передаваемых им полномочий федеральных органов исполнительной власти возникла необходимость осуществления государственного контроля за реализацией переданных полномочий.

В настоящее время эта работа продолжается в тех сферах, где разграничение полномочий не было произведено либо было произведено недостаточно. Распоряжением Президента РФ от 27 июня 2011 г. № 425-рп образована рабочая группа по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, которая рассматривает вопросы перераспределения полномочий, в том числе, в сфере контроля и надзора².

Развивающийся процесс разграничения предметов ведения и полномочий потребует разработки предложений по совершенствованию правового регулирования осуществления функций государственного контроля и надзора в части переданных полномочий. Очевидна необходимость конкретизации законодательства Российской Федерации о порядке осуществления государственного (муниципального) контроля и надзора в целях установления закрытого перечня всех видов государственного контроля и надзора и муниципального контроля с указанием, в соответствии с какими законодательными актами такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются. Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены соответствующие положения.

В целях организации контроля за правильным функционированием государственной и муниципальной администрации (далее — публичных служб) также были предприняты существенные меры. В соответствии с Концепцией административной реформы они касались уточнения предмета контроля и его организации, т.е. не

¹ См.: Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010. С. 168.

² См.: Зырянов С.М. Административный надзор: монография. М., 2010. С. 45.

только соответствия требованиям нормативных правовых актов, но и результативности и эффективности деятельности публичных служб.

Указанные новеллы в определении предмета контроля отвечают тенденциям зарубежного законодательства в данной сфере. Так, в англосаксонском праве различаются термины «*efficacy*», «*efficiency*», «*value for money*» (Т. Проссер, У. Грозвик, Р. Гилмур, Д. Дженсен, Л. Вашш и др.). Например, критерии эффективности и целесообразности традиционно являются предметом внутреннего контроля за деятельностью государственной администрации в Италии (Э. Феррари).

Критерии экономичности и результативности как предмет контроля деятельности публичных служб в России только начинают вводиться. Технические приемы, процедуры и методы такого контроля отличаются от обычного контроля за соблюдением нормы.

Результативные принципы организации контроля внедрялись в рамках повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Показатели для оценки эффективности и результативности деятельности публичных служб утверждены указами Президента РФ¹.

Во исполнение Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 утвержден Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и форма доклада высших должностных лиц субъектов РФ о достигнутых значениях показателей.

Аналогичные вопросы регламентированы распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р в отношении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

В ходе административной реформы большое внимание уделялось четкому и исчерпывающему процедурно-процессуальному правовому регулированию порядка реализации контрольных функций и полномочий государственных органов. Регламентация порядка контрольной деятельности имеет в основном ведомственный характер и находит отражение в административных регламентах органов исполнительной власти². И хотя очевидна целесообразность подготовки самостоятельных регламентов исполнения функции государственного контроля,

¹ См.: Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

² См., напр.: Регламент Министерства транспорта РФ (утв. 03.03.2006), регламент Министерства сельского хозяйства РФ (утв. 05.10.2011 № 351), регламент Федерального агентства по туризму (утв. 20.08.2009 № 190).

подобные случаи были единичными. В качестве примера приведем Административный регламент Министерства регионального развития РФ (далее — Минтранс России) по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, утвержденный приказом Минрегиона России от 25 октября 2010 г. № 460.

Внедрение административных регламентов позволило в определенной степени упорядочить множество процедур, из которых складывается контрольная деятельность, рационализировать содержание документов и материалов, связанных с результатами и сроками исполнения государственными органами контрольной функции.

С учетом основных итогов проведения административной реформы в Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. (далее — Концепция 2011–2013 гг.), а также План мероприятий по реализации указанной Концепции. В ней сохранены сущностные основы Концепции административной реформы, что свидетельствует об актуальности большинства направлений совершенствования государственного управления, в том числе контроля и надзора.

В разделе III Концепции 2011–2013 гг. предусмотрены мероприятия по дальнейшей оптимизации государственных функций контроля и надзора, состава полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отраслевые меры совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. Признано целесообразным детализировать законодательство Российской Федерации о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления конкретного перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах.

В 2012 г. работа по совершенствованию системы государственного (муниципального) контроля и надзора продолжается, особенно в части оптимизации контрольно-надзорных функций и процедур проведения мероприятий по контролю. Так, на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы, состоявшемся 21 февраля 2012 г., приняты решения по совершенствованию контрольно-надзорных функций в сфере деятельности Минпромторга России, Росстандарта, МЧС России и др.¹

При разработке положений об осуществлении конкретного вида государственного (муниципального) контроля и надзора необходимо

¹ См.: Протокол заседания от 21.02.2012 № 130.

максимально детализировать предмет проверки (на соответствие каким нормативным правовым актам проверяются требования), субъекты проверки, а также формы мероприятий по контролю (надзору).

В открытом доступе в сети Интернет должны размещаться юридически значимые для проведения проверок сведения, включая информацию о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки, предмету проверки. Также должны быть доступны сведения о результатах проведения плановых и внеплановых проверок и статистика результатов их проведения.

Практика исполнения контрольно-надзорных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления свидетельствует о фактах участия организаций, подведомственных органам власти и местного самоуправления, в осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом на указанные организации не распространяются нормы Закона № 294-ФЗ. Кроме того, существует практика необоснованного наделения контрольными полномочиями учреждений и организаций на региональном и муниципальном уровнях. Соответственно следует четко законодательно разграничить собственно контрольные функции и контрольные полномочия органов исполнительной власти и полномочия органов организаций по предоставлению услуг в сфере действия Закона № 294-ФЗ. В целях устранения выявленных проблем необходимо внести соответствующие поправки не только в указанный Закон, но и в отдельные отраслевые законодательные акты.

Необходимо уточнение порядка привлечения экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю. Установленный порядок определяет требования их аккредитации, однако не описывает процедуру выбора среди аккредитованных организаций и экспертов конкретных лиц, которые будут привлечены к проведению определенной проверки. Описание такой процедуры должно сопровождаться урегулированием вопросов об оплате услуг аккредитованных организаций, в связи с чем выбор аккредитованных организаций и экспертов необходимо увязать с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных (муниципальных) нужд.

В целях эффективного государственного управления в указанной сфере предполагается завершить введение в эксплуатацию информационной системы «Мониторинг и оценка эффективности деятельности контрольно-надзорных органов» для постоянного мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора).

Формирование гражданского общества и построение правового государства в России требуют решения вопроса о дополнении госу-

дарственного контроля общественным (гражданским) контролем. В Концепции 2011–2013 гг. (разд. VII) говорится о необходимости создания механизмов общественного участия в деятельности контрольно-надзорных органов.

Требуется правовая основа общественного контроля. Решение этой задачи намечено в Указе Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»: в целях формирования целостной системы общественного контроля Общественной палате РФ, Торгово-промышленной палате РФ, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», политическим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и предпринимателей, предложено разработать проект федерального закона об общественном контроле, в котором определить полномочия институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, и представить его председателю Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (п. 5).

Проведение намеченных мероприятий по созданию эффективной системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации ставит перед наукой административного права новые исследовательские задачи, связанные с поиском эффективных правовых и организационных решений по преодолению существующих проблем и выработке новых подходов к организации государственного контроля и процедурам его проведения.

Настоящая монография, подготовленная сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Аппарата Счетной палаты и Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ им. М.В. Ломоносова, посвящена анализу современных и предстоящих преобразований в сфере государственного контроля (надзора).

В ней раскрываются понятие и сущность государственного контроля, его виды, субъекты и объекты контрольной деятельности, анализируются проблемы современного состояния правового регулирования контрольной деятельности, а также приводится опыт регламентации государственного контроля (надзора) зарубежных стран. Хотя контроль осуществляется государственными органами всех ветвей власти, основное внимание уделяется исследованию контрольно-надзорной деятельности государственного исполнительского ап-

парата, осуществляемой органами власти, наделенными соответствующей компетенцией. Издание предназначено для государственных служащих, в обязанности которых входит осуществление контрольных и надзорных функций, а также для научных работников, аспирантов, студентов и всех тех, кто интересуется вопросами государственного контроля (надзора) в России.

ГЛАВА 1

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Содержание и сущностная характеристика государственного контроля

Контроль относится к числу объективно необходимых явлений общественной жизни. Его существование и особенности проявления порождены комплексом социально-экономических факторов, отражающих важнейшие закономерности социального развития, поэтому для эффективного использования возможностей контроля в решении стоящих перед ним задач немаловажное значение имеет правильное понимание его сущности.

Термин «контроль» с начала его появления употреблялся для обозначения некоего сличения, проверки. Так, если в «Толковом словаре русского языка» Д. Ушакова контроль определяется как наблюдение, надсмотр над чем-нибудь с целью проверки¹, то у В. Даля контроль — это «учет, поверка счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся поверкою отчетов»². В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова «контроль — это: 1) проверка, а также наблюдение с целью проверки; 2) лица, занимающиеся этим делом, контролеры»³. В «Большой советской энциклопедии» «контроль (франц. controle, от contrerole — список, ведущийся в двух экземплярах) — проверка чего-либо, например выполнения законов, планов, решений»⁴. В Англии этим словом первоначально называли второй экземпляр списка, предъявляемого одним финансовым агентом другому для сличения с оригиналом⁵.

Впоследствии содержание данного термина значительно расширилось в связи с тем, что его стали использовать для обозначения одной из функций управления обществом. Это предопределило распространение понятия «социальный контроль», широко используемого ныне в философии, экономической, юридической и других общественных науках. Полагаем, что определение сущностного содержания «социального контроля» имеет важное значение для установления правовой природы государственного контроля.

¹ Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т. 1 / под ред. проф. Ушакова Д.М., 1996. С. 725.

² Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М., 1979. С. 401.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 250.

⁴ Большая советская энциклопедия. Т.13. М., 1973. С. 70.

⁵ См.: Игошев К.Е. Социальный контроль и профилактика преступлений. Горький, 1976. С. 29.